



Deutsche Gesellschaft
für die
Vereinten Nationen

Blaue Reihe Nr. 110

Blickpunkt Sudan

Perspektiven für Peacekeeping, Peacebuilding
und den unabhängigen Südsudan

**Dokumentation der DGVN-Studienreise in den
Sudan vom 18. bis 25. März 2011**

Mit Beiträgen von Thorsten Benner,
Marianne Bleckmann, Andreas Bummel,
Klaus Coenen, Susanne Freier-Raschen,
Ekkehard Griep, Regine Gröschel, Stefanie Herr,
Mayeul Hieramente, Regina Klostermann,
Max Middeke, Frederic Schneider, Sven Simon
und Nicolai von Hoyningen-Huene

Dokumentationen, Informationen, Meinungen

Blaue Reihe



Herausgeber:
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
DIE VEREINTEN NATIONEN e.V.
Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax: (030) 25937529
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de

BLAUE REIHE Nr. 110

Blickpunkt Sudan

Perspektiven für Peacekeeping, Peacebuilding und den unabhängigen Südsudan

Dokumentation der DGVN-Studienreise in den Sudan
vom 18. bis 25. März 2011

Mit Beiträgen von Thorsten Benner, Marianne Bleckmann, Andreas Bummel,
Klaus Coenen, Susanne Freier-Raschen, Ekkehard Griep, Regine Gröschel,
Stefanie Herr, Mayeul Hieramente, Regina Klostermann, Max Middeke,
Frederic Schneider, Sven Simon und Nicolai von Hoyningen-Huene

Zum Inhalt:

Diese Ausgabe der BLAUEN REIHE dokumentiert Termine und Gespräche der DGVN-Studienreise in den Sudan vom 18. bis zum 25. März 2011. Die Beiträge wurden von Teilnehmern der Reise verfasst und geben – wie alle in der BLAUEN REIHE publizierten namentlichen Beiträge – ausschließlich die Meinung der jeweiligen Verfasser wieder. Die DGVN dankt allen Autorinnen und Autoren für ihr Engagement, ohne welches das Erscheinen dieser Publikation nicht möglich gewesen wäre.

Berlin, im August 2011

IMPRESSUM

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN)
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel. (030) 259375-0
Fax (030) 259375-29
E-Mail: info@dgvn.de
Web: www.dgvn.de

Redaktion: Katja Philipps

Berlin, 2011
ISSN 1614-547X

SCHUTZGEBÜHR: 3,- €
Gedruckt auf 100% Recyclingpapier

Inhalt

Vorwort	5
----------------------	---

I. Der Sudan und die Vereinten Nationen

Der Sudan macht Geschichte Ekkehard Griep	8
Von Glühwürmchen bis Pyramiden – ein Reisebericht Regine Gröschel	15
Suche nach der idealen Lösung – Von der Anpassung der VN-Friedenssicherung im Sudan an veränderte Bedingungen Ekkehard Griep	22
Vereinte Nationen und Friedensvertragsmechanismen Frederic Schneider	29
Abyei – unsichere Gegenwart, ungewisse Zukunft Klaus Coenen	33
Der Konflikt in Darfur und die Hybridmission der Afrikanischen Union und der UN (UNAMID) Andreas Bummel	42
Der Internationale Strafgerichtshof, Sudan und die Vereinten Nationen Mayeul Hieramente	51

II. Die regionale Dimension

Der Sudan und seine Nachbarn Max Middeke	56
Die Rolle von Regionalorganisationen in Peacebuilding-Prozessen – am Beispiel der Afrikanischen Union im Sudan Sven Simon	64

III. Südsudan – Herausforderungen der Unabhängigkeit

In Zwietracht mit sich selbst: Interne Herausforderungen für die Zukunft des Südsudan Stefanie Herr	70
Perspektiven des Staatsaufbaus im Südsudan: Auf dem Weg zu ‚Good Enough Governance‘? Thorsten Benner	74

Die Rule of Law im Sudan	
Regina Klostermann	77
Schwierigkeiten der lokalen Wirtschaftsförderung im Südsudan	
Max Middeke	84
Sudan's oil: A blessing or a curse?	
Nicolai von Hoyningen-Huene	87
Fortschritt für die Frauen – die Genderberaterin	
Marianne Bleckmann	94
Schicksale zwischen Tragik und Hoffnung: Kinder sind Zukunft	
Ekkehard Griep	96
Die University of Juba – Deutschland muss mehr tun	
Frederic Schneider / Sven Simon	100
As-Salamu Alaykum! Herzlich willkommen bei der GIZ in Juba!	
Susanne Freier-Raschen	103

IV. Anhang

Landkarte	106
Programm der Studienreise	107
Autorinnen und Autoren	108
Abkürzungsverzeichnis	110

Vorwort

Im Sommer 2011 hat sich die politische Landkarte Afrikas verändert. Mit dem Südsudan ist ein neuer Staat im Herzen des Kontinents entstanden.

Doch mit der Unabhängigkeit des Südsudan sind längst nicht alle Herausforderungen bewältigt, weder für die Menschen vor Ort noch für die internationalen Unterstützer. Welche Rolle spielen die Vereinten Nationen bei der Stabilisierung des jungen Staates, und wie sind die Perspektiven für den Norden? Sind nach der Besetzung der umstrittenen Region Abyei durch sudanesischen Regierungstruppen weitere Eskalationen zu erwarten? Wie verkraftet Südsudan die heimkehrenden Flüchtlinge? Welche Prioritäten müssen jetzt im Südsudan gesetzt werden? Kann ein von Hilfen der internationalen Gemeinschaft abhängiger Staat überhaupt dauerhaft existieren?

Um diesen und vielen anderen Fragen nachzuspüren, haben einige DGVN-Mitglieder im März 2011 den Sudan besucht, mit Aufenthalten in Khartum (der Hauptstadt des Gesamtstaates Sudan) und Juba (der Hauptstadt der damals autonomen Region Südsudan).

Die Reaktionen bei den Vertretern der Vereinten Nationen vor Ort auf das Projekt einer DGVN-Studienreise waren von Beginn an überaus positiv, und dies hat sich später auch vor Ort bestätigt. Nachdem der erste Versuch einer solchen Studienreise im Herbst 2010 noch an Visafragen scheiterte, verliefen die Vorbereitungen im Frühjahr 2011 ohne Friktionen. Im Sudan empfing uns die VN-Friedensmission UNMIS als ausgesprochen offener und entgegenkommender Gastgeber; zahlreiche Begegnungen, Gespräche und Einweisungen in das vielfältige Aufgabenspektrum der Mission belegen dies eindrücklich. Daneben hatten wir Gelegenheit zum Meinungsaustausch mit Vertretern weiterer Feldmissionen der Vereinten Nationen (z. B. UNDP und UNICEF), und die Studiengruppe konnte sich über die Rolle afrikanischer Regionalorganisationen aus erster Hand informieren. Wir trafen den deutschen Botschafter in Khartum zu einem ausführlichen Meinungsaustausch, besuchten das Büro der Weltbank in Juba und haben viele weitere kenntnisreiche Gesprächspartner erlebt.



Die Gruppe der Studienreisenden im VN-Camp in Juba

Foto: Jürgen Wolf

Mit der vorliegenden Dokumentation hoffen wir, nicht nur die Mitglieder der DGVN, sondern auch darüber hinaus am Thema Interessierte an der Entwicklung im Sudan/Südsudan teilhaben zu lassen. Da die Studienreise zeitlich zwischen dem Unabhängigkeitsreferendum (Januar 2011) und der Unabhängigkeitserklärung des Südsudan (Juli 2011) stattfand, beziehen sich manche der niedergeschriebenen Eindrücke auf den historisch interessanten Zustand des „Noch-Gesamtstaates Sudan“ unmittelbar vor der Sezession eines nicht unerheblichen Landesteiles. Dass sich dabei die Rahmenbedingungen kontinuierlich verändert haben, häufig von Tag zu Tag, verleiht allen Eindrücken einen besonderen Akzent.

Jede und jeder von uns hat das Erlebte auf eigene, subjektive Weise niedergeschrieben, teils sehr persönliche Beobachtungen und Wertungen dargelegt. In der Gesamtschau entsteht so ein vielschichtiges und, so hoffen die Autoren, auch ein anregendes Bild der nicht immer auf den ersten Blick völlig zu durchschauenden Zusammenhänge im Sudan, im „Norden“ ebenso wie im „Süden“. Inwieweit sich die Entwicklung nun, da der Südsudan als neues Völkerrechtssubjekt die internationale Bühne betreten hat, weiter stabilisieren kann, wird eine der bestimmenden Fragen für Afrika und seine Partner in den nächsten Monaten und Jahren sein. Diese Entwicklung kann hinsichtlich der Politik gegenüber fragilen Staaten auch zum Gradmesser werden für die Perspektiven der VN-Friedenssicherung und des Krisen- und Entwicklungsmanagements der Vereinten Nationen insgesamt.

Wir Teilnehmer blicken auf eine Studienreise zurück, an die wir uns gewiss noch lange und sehr gern erinnern werden.

Unser Dank gilt all jenen, ohne deren Unterstützung die Reise nicht zustande gekommen wäre. Dies gilt vor allem für die Leitung und die Mitarbeiter der VN-Friedensoperation UNMIS, die uns vor Ort empfangen haben und uns bei der Gestaltung des Programms behilflich waren. Darüber hinaus bedanken wir uns bei jenen Sudan-Experten, die uns mit ihren Erfahrungen und Einschätzungen im Rahmen des Vorbereitungsseminars Rede und Antwort standen: Marina Schuster, MdB und Mitglied des DGVN-Vorstandes, Peter Schumann, ehemaliger *Chief of Staff* der UNMIS sowie Kristian Brakel von der NGO „*Crisis Action*“. Ebenso danken wir der Botschaft des Sudan in Berlin für die Unterstützung sowie Herrn Johannes Lehne vom Auswärtigen Amt für wertvolle Hinweise im Vorfeld.

Die Vorbereitung der Studienreise wurde im DGVN-Sekretariat durch Tina Schmidt mit großem persönlichen Engagement und oftmals beeindruckender Flexibilität koordiniert. Für das vorliegende Heft hat Dr. Alfredo Märker konzeptionelle Grundlagen gelegt. Die häufig zeitaufwendige Koordination der Beiträge sowie die Auswahl der Fotos übernahm Frederic Schneider. Alle Einzelelemente wurden schließlich in äußerst verlässlicher Weise und mit hoher redaktioneller Selbständigkeit von Katja Philipps zusammengefügt. Ihnen allen sagen wir einen herzlichen Dank.

Dr. Ekkehard Griep
Leiter der Studienreise

I.

Der Sudan und die Vereinten Nationen

Der Sudan macht Geschichte

Ekkehard Griep

Friedlich, begeistert und überzeugt vom eigenen Erfolg strömten die Südsudanesen in die Wahllokale. Schon am 10. Januar 2011, einen Tag nach Beginn des für eine Woche angesetzten Referendums, war die notwendige Mindestbeteiligung von 60% der registrierten Wählerinnen und Wähler im Südsudan erreicht. Damit war die wichtigste formale Hürde genommen. Als einige Wochen später das Ergebnis von annähernd 99% Ja-Stimmen im Süden für die nationale Unabhängigkeit, d. h. für die Sezession vom bisherigen sudanesischen Gesamtstaat, offiziell bekannt wurde, war klar: Die Menschen hatten unverrückbare politische Fakten geschaffen.¹ Eine insgesamt faire, freie Abstimmung, die internationalen Standards weitgehend entsprach, stellte die Weichen für einen neuen, den jüngsten Staat Afrikas und der Welt. Am 9. Juli 2011, sechs Monate nach dem Referendum, hat sich der Südsudan offiziell für unabhängig erklärt. Wenige Tage später, am 14. Juli 2011, nahm die VN-Generalversammlung die Republik Südsudan als 193. Mitgliedsstaat in die Vereinten Nationen auf.

Das Referendum bildete den Schlusspunkt eines sechsjährigen Übergangsprozesses, der durch das Umfassende Friedensabkommen (*Comprehensive Peace Agreement; CPA*) vom 9. Januar 2005 vorgezeichnet worden war. Beide langjährigen Konfliktparteien, der arabisch-islamisch geprägte Norden und der afrikanisch-christliche Süden, hatten sich auf den Weg gemacht zu



Die Erinnerung an John Garang und andere sogenannte Märtyrer ist in Juba ständig präsent.

Foto: Frederic Schneider

einem Frieden, der zunächst auch die Möglichkeit eines fortbestehenden Gesamtstaates unter weitgehender Autonomie des Südens ausdrücklich mit einschloss. Dr. John Garang, der Gründer der südsudanesischen „Befreiungsarmee“ SPLA, politische Leitfigur des Südens und maßgeblicher Akteur für das Zustandekommen des CPA, soll durchaus auch den Fortbestand eines gemeinsamen Gesamtstaates in Erwägung gezogen haben. Tatsächlich verlor der Süden mit dem Tod Garangs (2005) einen wichtigen Politiker, der an der Einheit des Landes noch ein gewisses Interesse hatte. Doch wie sich in den Jahren danach immer deutlicher zeigte, blieb diese Option letztlich doch eine theoretische.

Das Referendum: Ein Akt der politisch-psychologischen Befreiung

Zu sehr hatte sich im Süden die jahrzehntelange Vernachlässigung in die Köpfe, Herzen und Erinnerungen der Menschen eingegraben. Zu stark war der Wille, sich zu befreien von denen im Norden, die über Generationen ihr Überlegenheitsgefühl ausgelebt hatten und Ressourcen ausbeuteten, dem Süden aber keine Chance zur eigenen Entwicklung gaben. So musste das Referendum für den Süden viel mehr sein als nur dieses eine Ereignis. Auf friedliche Weise entlud sich am 9. Januar 2011 all das, was sich in den Jahren und Jahrzehnten zuvor aufgestaut hatte, eine mehrere Generationen überdauernde Erfahrung von Vernachlässigung und Nicht-Respekt. Und die zermürbende

¹ Im Norden des Sudan votierten die dort stimmberechtigten Südsudanesen mit ca. 60% für die Unabhängigkeit.

Erfahrung eines zwei Jahrzehnte andauernden, weitestgehend im Süden ausgetragenen Bürgerkrieges.²

Als das Umfassende Friedensabkommen zwischen der Regierung der Republik Sudan und der SPLM/SPLA am 9. Januar 2005 im Fußballstadion von Nairobi vor den Augen tausender Menschen unterzeichnet wurde, war dies der Beginn eines neuen Kapitels für den Sudan. Maßgeblich gefördert worden war das Zustandekommen der Vereinbarung durch IGAD, die ostafrikanische Regionalorganisation, die üblicherweise nicht eben durch politische Erfolge auf sich aufmerksam macht. Nicht ohne eine gewisse Genugtuung erwähnt denn auch der Sonderbotschafter der IGAD im Sudan im Gespräch, seine Organisation sei die „Hebamme“ des CPA gewesen. Festzuhalten ist daneben, dass die Friedensvereinbarung ohne weitere intensive internationale Unterstützung, insbesondere durch die sog. Troika (vor allem: USA und Norwegen, auch: Großbritannien), wohl nicht unterzeichnet worden wäre.³ Einige Monate später setzte der VN-Sicherheitsrat die Friedensoperation UNMIS zur Begleitung, Unterstützung und Absicherung des zwischen Nord und Süd vereinbarten Friedensprozesses ein.

Ein Fall erfolgreicher Konfliktprävention

Die Übergangsperiode bis zur Unabhängigkeit des Südsudan hat mit dem 9. Juli 2011 ein formales Ende erreicht, und zwar auf weitgehend friedliche Weise. Der Friedensprozess ist – trotz mancher Schwierigkeiten und trotz mancher Befürchtungen – nicht entgleist. Im Rückblick ist es eine nüchterne Tatsache: Die bisherige Entwicklung im Nord-Süd-Prozess des Sudan kann dank des Zusammenwirkens sudanesischer mit internationalen Maßnahmen als Beispiel erfolgreicher Konfliktprävention gelten. Den Parteien im Sudan und der internationalen Gemeinschaft insgesamt ist dies als Erfolg anzurechnen.

Nach einem 20-jährigen Bürgerkrieg mit der tragischen Hinterlassenschaft von ca. zwei Millionen Toten und ca. vier Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen bestand die politische Idee hinter dem CPA darin, zunächst einen für Nord und Süd gleichermaßen akzeptablen Ausgleich zu schaffen, auf dessen Grundlage dann über die künftige staatliche Struktur zu entscheiden war. Diesem Ansatz konnten Nord und Süd zustimmen. Das CPA wurde denn auch durchgängig durch seinen politischen Kompromisscharakter geprägt. Dies zeigte sich etwa in der dem Süden für sechs Jahre (bis zum Referendum) zugebilligten Autonomie innerhalb des sudanesischen Gesamtstaates sowie in der Bestimmung über die gleichgewichtige Verteilung der Öl-Einnahmen zwischen Nord und Süd. Ferner gab das CPA die Einrichtung einer Regierung der Nationalen Einheit vor, mit Omar al-Bashir als Präsident und John Garang als Vizepräsident. Die Vorgabe der Aufteilung der Ministerposten auf Gesamtstaatsebene im Verhältnis 70 (Nord) zu 30 (Süd) führte dazu, dass die SPLM u. a. die sudanesischen Minister für Außenhandel, Verkehr und Öl stellte.⁴ Der vereinbarte Rückzug von mehr als 90.000 nordsudanesischen Soldaten aus dem Süden sowie der SPLA-Kämpfer aus dem Norden ging einher mit der Absicht, in der sechsjährigen Übergangsperiode integrierte militärische Einheiten (*Joint Integrated Units*) aufzustellen, die je zur Hälfte aus Soldaten des Nordens und des

² Der „erste“ Bürgerkrieg entwickelte sich Anfang der 1960er Jahre aus zuvor (ab 1955/56) sporadischem bewaffneten Widerstand und wurde beendet durch das Friedensabkommen von 1972. Die Entscheidung des Nordens (unter Nimeiri), die Scharia zum Recht des gesamten Sudan (einschl. des Südens) zu machen, führte 1983 zur Gründung der SPLM/A durch Garang und letztlich zu einem erneuten, dem „zweiten“ Bürgerkrieg. Beide Seiten erkannten im Jahre 2001, dass ein militärischer Sieg unmöglich war. Als zudem nach den Anschlägen des 11. September 2001 die USA neues Interesse an einer Friedensregelung zeigten und ihr politisches Gewicht einbrachten, kam es 2002 zum Durchbruch und 2003-2004 zu Verhandlungen, die zur Unterzeichnung des CPA im Januar 2005 führten. Vgl. ausführliche Chronologie bei Johnson, Hilde F., *Waging Peace in Sudan*, Eastbourne/Portland/Thornhill 2001, S. 1-7.

³ Vgl. Johnson, Hilde F.: ebda., S. 214

⁴ Vgl. Economist Intelligence Unit: Country Report Sudan, February 2011, S. 25.

Südens bestehen und volatile, umstrittene Regionen absichern sollten. Schließlich wurde dem Norden zugebilligt, weiterhin das Scharia-Recht anwenden zu dürfen – allerdings mit der Auflage, Teile der Verfassung so zu ändern, dass die Scharia nicht für Nicht-Muslime gelte.⁵

Das CPA: Bemühen um gleichgewichtigen Ausgleich

Als am meisten diffizil stellte sich aber schon während der Übergangsperiode die im CPA in einem eigenen Kapitel hervorgehobene Sonderregelung zur umstrittenen Region Abyei heraus.⁶ Schon die Beschreibung dieser Region, die formal zunächst weiterhin dem nordsudanesischen Bundesstaat Südkordofan zugehört, als Brücke zwischen Nord und Süd, die das sudanesisches Volk verbinde, war mehr Wunschdenken als dass sie der Realität standhielt.

Ein wichtiger, durch den Friedensfahrplan vorgegebener Schritt hin zum Referendum waren die landesweiten Wahlen vom April 2010. Diese hatten – wenig überraschend und trotz mancher Irregularitäten, aber im Großen und Ganzen auf friedlichem Wege – zur Absicherung politischer Machtbasen geführt: Zu Wahlsiegern erklärt wurden im Norden der amtierende Präsident Omar al-Bashir und seine *National Congress Party (NCP)*, im Süden die SPLM von Salva Kiir, dem Nachfolger des im Juli 2005 durch einen Hubschrauberabsturz ums Leben gekommenen Garang. Neben den Wahlen lässt sich auch die bisher augenscheinlich unstrittige Aufteilung der Öleinnahmen zwischen Nord und Süd als Erfolg werten. Einem durch das CPA vorgegebenen Verfahren entsprechend, überweist dabei das Finanzministerium der sudanesischen Regierung (Nord) entsprechende Gelder an die Regierung in Juba (Süd), an die Öl produzierenden Bundesstaaten und an die Stämme der Dinka und der Misseriya in der Region Abyei.⁷ Ganz ohne Zweifel halten auch diese sprudelnden, beiden Seiten zugutekommenden Öleinnahmen (*‘wealth sharing‘*, wie es im CPA heißt) das allgemeine Interesse im Norden und Süden an der Fortführung des friedlichen Prozesses aufrecht. Doch nicht alle Vorgaben des CPA wurden auf derartige, vergleichsweise unproblematische Weise implementiert.

So sehr das CPA dem Sudan einen Weg durch die Übergangsperiode gewiesen hat: Entgegen dem Anspruch der Parteien konnten nicht alle streitigen Fragen bis zum Referendum am 9. Januar 2011 geklärt werden.⁸ So deuteten die im CPA vorgesehenen, noch ausstehenden Volksbefragungen in zwei Bundesstaaten des Nordens mit einer Bevölkerungsstruktur, die auch aus erheblichen Anteilen von Südsudanesen besteht (Blue Nile; South Kordofan), auf Klärungsbedarf mit Blick auf den Autonomiestatus für ethnische Minderheiten: Südsudanesische Dinka, die seit dem Bürgerkrieg im Bereich der Nuba-Berge (Südkordofan) leben, stehen stellvertretend für diese Herausforderung.⁹ Eine Lösung scheint zwar nicht ausgeschlossen, ist aber auch nicht unmittelbar greifbar. Ähnlich könnte sich auch eine Einigung auf die gemeinsame, ca. 1.980 km lange Grenze zwischen dem Nord- und dem Südsudan zeitlich verzögern: Fünf Bereiche im Zuge dieser sog. „Grenze von 1956“ sind offiziell zwischen Nord und Süd umstritten; die einvernehmliche Bestimmung und Kennzeichnung dieser Grenzabschnitte steht noch aus.

⁵ Vgl. Zusammenstellung von CPA-Regelungen durch das südafrikanische *Institute for Security Studies* (ISS) unter <http://www.iss.co.za/af/profiles/Sudan/darfur/cpaprov.htm>.

⁶ Vgl. CPA, Chapter IV.

⁷ Vgl. Sudan-Bericht des VN-Generalsekretärs (S/2010/681) vom 31.12.2010, Nr. 26. und 27.

⁸ Vgl. z. B. Sudan-Bericht des VN-Generalsekretärs (S/2010/681) vom 31.12.2010, Nr. 14.-30.

⁹ Während in Blue Nile bereits ein Parlament bestand, haben Anfang Mai 2011 auch in Südkordofan Wahlen für die gesetzgebende Versammlung stattgefunden. Ahmed Harun (NCP) gewann mit einem Vorsprung von 6.500 Stimmen vor Abdel Aziz Al-Hilu (SPLM). 33 Sitze in der Versammlung sind für die Nationale Kongresspartei (NCP) Haruns vorgesehen, 21 Mandate für die SPLM, die Vorwürfe wegen Wahlfälschung gegen die NCP erhebt.

Offene CPA-Fragen: Vor allem Abyei

Als die gravierendste noch ungelöste Hinterlassenschaft des CPA gilt aber ohne Zweifel die Abyei-Frage. Schon bald nach Unterzeichnung des Friedensabkommens zeigte sich, dass die gegenseitige Überlagerung mehrerer Konflikte in Abyei (Öl, Grenze, Stammesrivalitäten zwischen Dinka und nomadischen Misseriya, Weiderechte, Minderheitenschutz, Verwaltungs- und Sicherheitsstruktur) zu einer – politisch und für die Menschen vor Ort – recht explosiven Mischung führte, die bis zum Ende der Übergangsperiode trotz erheblicher internationaler Unterstützung nicht einvernehmlich entschärft werden konnte. Auch temporäre Einschränkungen der Bewegungsfreiheit für die VN-Mission UNMIS machen die unbefriedigende Situation deutlich. Um die Spannungen nicht weiter zu eskalieren, wurde für die Region Abyei – entgegen der ursprünglichen Bestimmung des CPA¹⁰ – das ebenfalls vorgesehene Referendum, in dem über die Zugehörigkeit zum Norden oder Süden zu entscheiden ist, zeitlich von der Abstimmung im Südsudan abgekoppelt und für einen späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellt. Wann dieser Zeitpunkt sein wird, ist noch immer offen.¹¹ Trotz der Vielschichtigkeit, Tiefe und gegenseitigen Überlagerung ungelöster Fragen in Abyei symbolisiert diese Region genau das, was uns langjährige Kenner der sudanesischen Geschichte in einem einfachen Satz vermitteln: „*In Sudan, all conflict is local.*“ Um solche Konflikte zu lösen, sollten daher wohl auch in erster Linie Lösungen vor Ort, unter maßgeblicher Einbindung der lokalen Akteure, gesucht werden. Ein einfaches „Überstülpen“ einer Abyei-Regelung aus Khartum und/oder Juba dürfte ohne Akzeptanz bleiben.¹²

„*All conflict is local.*“

Neben diesen offenen CPA-Themen müssen auch weitere Streitfragen, deren Lösung sinnvollerweise nach dem Referendum, aber noch vor der Unabhängigkeit des Südens hätte erreicht werden sollen, wohl bis nach der Unabhängigkeitserklärung auf Klärungen warten. Dazu zählen Fragen, die die Ausgestaltung des Sicherheitssektors betreffen (wie die vollständige Auflösung der *Joint Integrated Units*), aber auch ökonomische Weichenstellungen (wie die Aufteilung der Staatsschulden zwischen Nord und Süd und die unerlässliche Einigung auf Kosten- und Erlöstanteile mit Blick auf die Ölförderung). Mittlerweile hat die südsudanesische Regierung durch die Einführung einer eigenen Währung (Südsudanesisches Pfund) ein Zeichen der eigenen Handlungsfähigkeit gesetzt. Nicht zuletzt müssen sich beide Seiten aber auch annähern bei Regelungen zur Staatsangehörigkeit, die ihrerseits eng verbunden sind mit Minderheiten- und Grenzfragen. Dass diese Themen vielfach miteinander verknüpft sind und die Sudanesen, so hören wir im UNMIS-Hauptquartier in Khartum, offenbar eine Neigung zu „Paketlösungen“ haben, macht Einigungen nicht unbedingt einfacher. Auf eines haben sich daher Beteiligte wie Beobachter schon frühzeitig einstellen können: Auch nach der Unabhängigkeit wird es an Verhandlungsbedarf zwischen Nord und Süd nicht mangeln.

Von „*post-referendum*“- zu „*post-independence*“-Problemen?

Und wenn auch auf Ebene der Regierungen sowohl im Norden wie im Süden offenbar die strategische Entscheidung getroffen wurde, nach dem weitgehend friedlichen Verlauf des Referendums den Prozess friedlich weiterlaufen zu lassen, ist das keineswegs eine Garantie für eine tatsächlich friedliche Entwicklung. Etliche unserer Gesprächspartner, im Norden wie im Süden, sind sich ihrer Prognose sicher: Es sei absehbar, dass auch nach der Unabhängigkeit – und zusätzlich zu

¹⁰ Vgl. CPA, Chapter IV, Nr. 1.3.

¹¹ Stand: Juli 2011.

¹² Angesichts erneut eskalierter Gewalt in Abyei in den Wochen vor der Unabhängigkeitserklärung des Südsudan hat der VN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1990 (2011) vom 27. Juni 2011 eine weitere VN-Friedensoperation (UNISFA) speziell für diese Krisenregion mandatiert.

den noch nicht gelösten CPA-Fragen – insbesondere auf den Südsudan eine Reihe von Faktoren einwirken werden, deren destabilisierendes Moment auf der Hand liegt, über deren tatsächlichen Einfluss im Frühjahr 2011 aber kaum abschließend geurteilt werden konnte. Der Blick auf die Gesamtheit dieser Risikofaktoren macht jedenfalls deutlich, dass von einer gefestigten staatlichen oder gesellschaftlichen Ordnung, die die Unabhängigkeit gewissermaßen „automatisch“ mit sich brächte, mitnichten die Rede sein kann. Zusätzlich belastet wird die Problematik auch hier dadurch, dass einzelne dieser Faktoren sich gegenseitig beeinflussen und die Herausforderung damit an Komplexität noch zunimmt. Um welche Problemfelder geht es im Wesentlichen?

Südsudan: Potentiell destabilisierende Faktoren

Im gesellschaftlichen und sozio-ökonomischen Bereich fallen einige besonders krasse Gegebenheiten auf:

- So ist die Achtung unveräußerlicher Menschenrechte für Mann und Frau offenbar keineswegs Konsens. Wir hören von kulturell nicht unüblichen Gebräuchen, wie etwa demjenigen, dass Frauen gegen das Angebot Hunderter von Rindern von der eigenen Familie zur Heirat „freigegeben“ werden. Oder von der Normalität der Polygamie und davon, dass das gesellschaftliche Ansehen des Mannes mit der Anzahl seiner Frauen steige.
- Weitere dramatische Indikatoren sind eine hohe Analphabetenquote, die alle Bemühungen um Kapazitätsaufbau verlangsamt wird, sowie die weltweit höchste Müttersterblichkeit. Aktuell haben weniger als 40% der Bevölkerung Zugang zu Gesundheitsversorgung – einer Leistung, die zudem im Wesentlichen nicht durch staatliche Einrichtungen, sondern durch internationale NGOs zur Verfügung gestellt wird.
- Soziale und wirtschaftliche Probleme werden verschärft durch die rasante Urbanisierung: Angezogen von der vermeintlichen Aussicht auf den schnellen Weg zum Erfolg und zu sozialem Aufstieg, ziehen viele Menschen (einschließlich Rückkehrer aus dem Norden) vom Land in die Städte, und dies in einem Ausmaß und einer Kurzfristigkeit, die die erst entstehenden öffentlichen Verwaltungen vor kaum lösbare Aufgaben stellt. Der ohnehin weite, relativ dünnbesiedelte Südsudan (ca. neun Millionen Einwohner auf einer Fläche, die annähernd derjenigen von Frankreich entspricht) entleert sich demographisch also tendenziell weiter.

Nicht weniger dramatisch in ihren möglichen Auswirkungen sind belastende Faktoren im Bereich der Sicherheit, die im Südsudan vor allem eine innen- und weniger eine außenpolitische Dimension hat. Noch Ende des Jahres 2010 sprach der VN-Generalsekretär mit Blick auf den Südsudan zwar von einem verbesserten Sicherheitsumfeld, das aber „*potentially volatile*“¹³ bleibe:

- So wird Unruhe geschürt durch unkontrollierte Milizen, häufig unter der Führung von Generälen, die sich von der SPLA abgespalten haben um eigene Machtansprüche durchzusetzen. Der berüchtigtste dieser ‚warlords‘, General Athor, entschloss sich – nachdem er 2010 bei den Wahlen um den Gouverneursposten im Bundesstaat Jonglei unterlag – zum bewaffneten Widerstand und lässt bisher keinen Willen zum Einlenken erkennen. Doch das Bild ist uneinheitlich: So ergab sich Ende April 2011 ein Milizenführer mit angeblich 2.000 seiner Soldaten der Regierung des Südsudan – nach heftigen Kämpfen mit der SPLA.¹⁴
- Zwar konnten bis Ende des Jahres 2010 nahezu 35.000 ehemalige Kämpfer demobilisiert werden (24.000 Nord; 11.000 Süd), darunter übrigens mehr als 6.000 Frauen.¹⁵ Der im CPA vor-

¹³ S/2010/681 vom 31.12.2010, Nr. 31.

¹⁴ Vgl. „Sudan votes“ vom 27. April 2011 (<http://www.sudanvotes.com/articles/?id=723>).

¹⁵ Vgl. S/2010/681 vom 31.12.2010, Nr. 48.

gesehene und im UNMIS-Mandat reflektierte, aber tatsächlich nur unzureichende Prozess der Demilitarisierung und Demobilisierung, insbesondere im Hinblick auf Kleinwaffen, entspricht in Umfang und Zeitbedarf jedoch nicht den Erwartungen. Viele Kleinwaffen sind im Umlauf und können offenbar mühelos beschafft werden. Mit Blick auf unzureichende Reintegrationsprogramme wird die finanzielle Zurückhaltung der Geber als Ursache dargestellt.¹⁶

- Viehdiebstähle im großen Stil, häufig organisiert und begangen durch schwerbewaffnete Banden. Gesteuert durch ein erhebliches Maß krimineller Energie hat sich hier ein offenbar einträglicher „Wirtschaftszweig“ entwickelt, dessen Akteure auch vor dem Einsatz tödlicher Gewalt nicht zurückschrecken. Bei Herden von bis zu mehreren tausend Rindern geht es um viel Geld.
- Schließlich: Fehlende Rechtssicherheit – für den Einzelnen wie für die Gesellschaft insgesamt – kann den entstehenden Staat von Beginn an mit einem Makel versehen und destabilisierend wirken. Wir hören den teils schmerzhaften, teils verbitternden Satz „*impunity is endemic*“. Doch auf der Grundlage verbreiteter Straflosigkeit kann keine Gerechtigkeit wachsen. Von Vertrauen in den neuen Staat ganz zu schweigen. Das Nebeneinander von Rechtssystemen, eines traditionellen, auf Stammestraditionen beruhenden, und eines modernen, rechtsstaatliche Grundsätze reflektierenden, muss erst noch in eine von der Bevölkerung akzeptierte Form gebracht werden.

Diese Risiken und Unwägbarkeiten werden den Südsudan in die Unabhängigkeit begleiten. Man wird sehen, inwieweit das damit verbundene Krisenpotential eingedämmt werden kann. Klaus-Dieter Tietz, der amtierende *Police Commissioner* der UNMIS, vermerkt vor dem Hintergrund seines täglichen Umgangs mit sicherheitsrelevanten Ereignissen und staatlicher Fragilität: So sehr auch einzelne Ereignisse (wie etwa gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen unkontrollierten Milizen und SPLA) die Entwicklung beeinträchtigen, sie seien nicht geeignet, die Stabilität des jungen Staates insgesamt ins Wanken zu bringen.

Es scheint, es wäre schon ein Erfolg, wenigstens an der einen oder anderen Stelle eine Verschlechterung der Lage zu vermeiden. Denn dem Südsudan fehlt heute so ziemlich alles, was einen funktionierenden Staat ausmacht: erfahrene Politiker, eine funktionierende Verwaltung, ein stabiler Sicherheitssektor, grundlegende Infrastruktur, ein Steuersystem. Zudem werden nun, nachdem das große Ziel der Lösung vom Norden erreicht ist, über kurz oder lang auch im Innern vermehrt Konflikte aufbrechen – um Macht, um Einfluss und um Partikularinteressen. Bei mehr als 100 Stämmen allein im Südsudan ist leicht erkennbar, dass hier künftig mehr Auseinandersetzungen zu erwarten sind. Das Ausbalancieren von Klientelgruppen dürfte zunehmend zur Realität und zur ständigen Herausforderung für die politischen Verantwortungsträger werden, in der Hauptstadt Juba wie in den zehn südsudanesischen Bundesstaaten.

Der 9. Juli 2011 – und dann?

Wenn der Eindruck nicht täuscht, dann scheint aber im Südsudan trotz all dieser Belastungen eine wenn auch noch zaghafte innenpolitische Diskussion über die Zeit nach dem 9. Juli begonnen zu haben. Dabei kommen grundlegende Werte ins Spiel: Demokratie, Legitimität, Glaubwürdigkeit. Ob eine solche Debatte die Bevölkerung erreicht, ist zwar eher zu bezweifeln. Denn trotz des Referendumserfolges dürfte es den Menschen jetzt in erster Linie um verbesserte Lebensbedingungen gehen, um sichere Straßen, um sauberes Wasser, um eine geregelte Arbeit. Die Frage nach politischer Partizipation wird erst später kommen, viel später. Das hält den Leitartikler der „*Citizen*“, einer, wie man hört, SPLM-nahen Tageszeitung in Juba, aber nicht davon ab, den Streit zu provozieren: Er propagiert für die Zeit nach dem 9. Juli einen „wirklichen“ Neuanfang für die Republik Südsudan. Konkret gefordert wird etwa die zügige Auflösung der im April 2010 (fragwürdig) gewählten Parlamente, verbunden mit wirklich demokratischen Neuwahlen. Amnestieangebote

¹⁶ Vgl. S/2010/681 vom 31.12.2010, Nr. 49.

sollen Rebellen bewegen, ihren Widerstand aufzugeben. Die Kämpfer der SPLM/SPLA hätten zwar echte Dankbarkeit verdient, weil sie das Land in die Unabhängigkeit geführt hätten, die neue Zeit brauche aber keine Kämpfer, sondern Demokraten.¹⁷ Solche Töne zeigen, dass sich im Südsudan in Ansätzen auch eine zivilgesellschaftliche Diskussionskultur entwickeln könnte. Auf einem anderen Blatt steht, dass sich die gerade in ihre Ämter gekommenen Vertreter des jungen Staates kaum von derartiger Kritik beeindrucken lassen werden. Man will zeigen, dass man es kann, der eigenen Bevölkerung und der Welt.

Als die Republik Südsudan als neuer Staat offiziell das Licht der Welt erblickte, haben die Vereinten Nationen erneut – wie 1989/90 in Namibia und 2002 in Timor-Leste – als eine Art Geburtshelfer nicht unwesentlich dazu beigetragen, vor allem durch die sechseinhalbjährige konstruktive Begleitung des CPA-Prozesses. Es liegt auf der Hand, dass mit diesem Erfolg auch eine Verpflichtung für die internationale Gemeinschaft einhergeht: die Verpflichtung, den jungen Staat in seinen ersten Jahren weiter konstruktiv zu unterstützen, ihn also vor dem Scheitern zu bewahren. Für den VN-Sicherheitsrat könnte der Maßstab kaum klarer sein.



Noch erledigt die VN vieles im Südsudan: VN-Bautrup in Juba.

Foto: Sven Simon

¹⁷ Vgl. Aken, Nhial Bol: Will RSS handle transitional period? In: The Citizen, 24 March 2011, S. 2.

Von Glühwürmchen bis Pyramiden – Ein Reisebericht

Regine Gröschel

Die Reaktionen der Familie und Kollegen zur Ankündigung meiner Studienreise in den Sudan hatten eine Spannweite an Reaktionen von „Du bist verrückt.“ über „Das ist ja cool.“ bis zu „Wo liegt das denn?“.

Irgendwo dazwischen lagen meine eigenen Erwartungen an die Reise, wobei ich selbst neugierig war, da ich nicht die geringste Ahnung hatte, was auf mich zukommen würde. Die in solchen Fällen übliche Internetrecherche, um auch einen bildlichen Eindruck zu bekommen, war eher dürftig in der Ausbeute. Hilfreiche Reiseführer sind für ein Land, das mit jahrzehntelangen Bürgerkriegen zu kämpfen hatte, schwer zu bekommen.

Die zwingend erforderlichen Visa wurden fünf Tage vor dem geplanten Abflug erteilt, was die Gruppe von insgesamt 16 Teilnehmern aus ganz Deutschland erleichtert zur Kenntnis nahm. Ein erster Anlauf zu dieser Reise im Oktober 2010 scheiterte leider an diesem Punkt, obwohl alle Beteiligten bis kurz vor dem geplanten Abflug auf eine Visa-Erteilung hofften und vielfach schon mit gepackten Koffern am Flughafen waren.

Wir starteten am Freitagnachmittag ab Frankfurt zu unserer sieben-tägigen Reise. Nach ca. sechs Stunden Flugzeit erfolgte endlich die Landung. Es ist ca. 1 Uhr nachts. Die Lichter sehen in Khartum anders aus als in Europa. Keine ersichtliche Ordnung wie z. B. bei einer Straßenbeleuchtung, die wie auf einer Kette aufgereiht erscheint. Eher wie eine lose Ansammlung von bunt leuchtenden Glühwürmchen.

Die warme Luft, die einem beim Ausstieg entgegen strömte, war angesichts der niedrigen Temperaturen in Deutschland zu diesem Zeitpunkt sehr willkommen. Die Einreiseformalitäten brachten wir rückblickend gesehen erstaunlich schnell hinter uns. Vor der Ankunftshalle empfing uns Mohammed, unser Fahrer für die Tage in Khartum, mit einem Kleinbus.

Eines war auf der Fahrt zum Hotel sofort auffällig – es waren wesentlich weniger Menschen und Fahrzeuge unterwegs als ich angenommen hatte. Das Spannende war die Bandbreite der Bewegungsmöglichkeiten: vom Eselskarren über Riksha bis zum Mercedes SL oder Porsche Cayenne.

Im Sudan sind die Wochenenden, verglichen mit uns, versetzt, d. h. der Samstag in Deutschland entspricht dem Sonntag (Feiertag) im Sudan. Am frühen Nachmittag ging es per Kleinbus in die Stadt. Wir bestaunten den Zusammenlauf des Weißen und des Blauen Nils sowie eines der höchsten Gebäude der Stadt, das Fünfsterne-Hotel Burj al-Fateh auch ‚Gaddafi’s Egg‘ genannt. Grund dafür ist die Form des Baus, die an ein Ei erinnert und mit libyscher Unterstützung gebaut wurde. Die Stadt macht im Zentrum einen eher westlichen Eindruck, weiter außerhalb sind die Häuser sehr einfach gehalten. Ein auffälliges Detail, da oft mit opulenten Verzierungen versehen, sind die Eingangstüren. Auch jetzt waren nur wenige Menschen unterwegs.

Zum ersten Abendessen folgten wir einer Empfehlung und gingen in das Restaurant „Time out“, das sich zwei Straßen entfernt von unserem *Guesthouse* befand. Wenn man die Umgebung einfach ausblendet, hätte das Restaurant auch in Deutschland stehen können. Sehr gepflegter Rasen, hochmoderne Ausstattung, überdimensionale Spielkonsolenwerbung über dem Eingang, zahlrei-



**Libysches Investment:
„Gaddafi’s Egg“**

Foto: Jürgen Wolf

che Spielmöglichkeiten für die Kleinsten, die selbst mit iPad und diversen Spielkonsolen unterwegs waren. Ein surrealer Eindruck, da wir uns doch in einem Land befinden, in dem in Teilen unvorstellbare Armut, Hunger und immer noch kriegsähnliche Zustände herrschen.

Sonntag, der 20. März 2011

Am Sonntag führte uns der erste Termin zur nahe gelegenen UNMIS-Basis. Wir starteten mit einem sehr informativen *Security-Briefing* durch Mr. David Napier, gefolgt von einem Gespräch mit dem *Deputy Special Representative of the Secretary-General* (DSRSG). Anschließend hatten wir die Möglichkeit, unsere Fragen an den nigerianischen *Force Commander Major General Moses Bisong Obi* zu richten, einem sehr ruhigen, sympathischen Mann mit beeindruckender Ausstrahlung.

Es folgte ein Gespräch mit zwei Vertretern der *UN Integrated Referendum and Electoral Division* (UNIREED), die einen Rückblick auf die Vorbereitung (z.B. Wählerregistrierung) und Durchführung des Referendums im Januar 2011 gaben.



DSRSG Georg Charpentier (r.) mit seinem Team und Ekkehard Griep (l.) Foto: Frederic Schneider

Anschließend fuhren wir zum *African Union Liaison Office in Sudan* (AULOS). Es erwartete uns Boitshoko Mokgathe, der für mich in seiner ganzen Erscheinung sehr imponierend, aber auch unerwartet humorvoll war. Der sich im Süden formierende Staat hat aus seiner Sicht eine wesentliche Aufgabe – er muss ein nationales Bewusstsein aufbauen. Bis heute gäbe es nur zahlreiche ethnische Gruppen aber noch keine „südsudanesisch“ Identität.

Zum Abschluss des Tages stand ein Treffen mit dem deutschen Botschafter an. Auf dem Weg zum Gebäudeeingang fiel unser Blick auf das Dach und ließ uns nachdenklich werden, denn es wehte die britische Flagge. Also schnell zurück. Zwischenzeitlich hatten einige der Teilnehmer den richtigen Eingang gefunden. Nach einem Sicherheitscheck hatten wir unser Ziel erreicht. Botschafter Rainer Eberle nahm sich sehr viel Zeit und beantwortete die zahlreichen Fragen.

Montag, der 21. März 2011

Der Montag lief hinsichtlich der Termindichte ähnlich dem vorherigen Tag ab. Um 9 Uhr der erste Termin mit dem *UN Police Commissioner North*, der u. a. über die Sicherheitsprobleme in Abyei und die Zusammenarbeit mit der nationalen Polizei berichtete.

Es folgten Gespräche mit UNMIS-Mitarbeitern von *Political* und *Civil Affairs*, die u. a. das dringend erforderliche „*Capacity Building*“ im Südsudan thematisierten.

Das Treffen mit Mitarbeitern von UNAMID, einer gemeinsam mit der Afrikanischen Union geführten UN-Mission im Sudan, genauer in Darfur, wurde mit hohem Interesse erwartet. Es gab hier umfangreiche Informationen, die teilweise auch überraschend waren. So war mir die Zahl der Flüchtlingscamps, die mit ca. 70 unterschiedlicher Größe angegeben wurde, bis dahin nicht geläufig. Leider war es aufgrund der aktuellen Sicherheitsprobleme in Darfur nicht möglich, sich vor Ort einen direkten Eindruck der Verhältnisse zu machen. Deshalb wurden unsere Gesprächspartner für das Treffen mit uns extra aus Darfur nach Khartum geflogen.

Zum Abschluss der Gespräche bei der UNMIS-Basis trafen wir uns mit einem diplomatischen Vertreter der ostafrikanischen Regionalorganisation *Intergovernmental Authority on Development*



Die amerikanische Botschaft, Hochsicherheitskoloss in der Wüste

Foto: Frederic Schneider

(IGAD). Er zeigte ausführlich die Schwierigkeiten auf, die sich dem neuen Staat in den nächsten Monaten und Jahren in den Weg stellen werden. „*They need a vision of their own*“, ist seine zusammenfassende Aussage.

Zu meiner Begeisterung schafften wir es auch, einen Termin bei der amerikanischen Botschaft zu vereinbaren, die außerhalb der Stadt liegt. Das weithin sichtbare, festungsähnliche Gelände und die zu durchlaufenden Sicherheitschecks sind sehr eindrucksvoll, wirkten sich jedoch nicht auf unser Gespräch aus, das in lockerer, entspannter Atmosphäre stattfand.

Für den Montagabend war ein gemeinsames Essen der Gruppe auf der Dachterrasse unseres Hotels geplant. Zufälligerweise trafen wir einen deutschen Polizisten, der in Torit, einer Stadt weit im Süden des Landes, für die Ausbildung der örtlichen Polizei zuständig ist. Er erzählte u. a. folgende Geschichte: Ein 11-jähriger Junge hatte aus Versehen mit einer Waffe einen 16-Jährigen aus dem Nachbarort getötet. Die Opferfamilie forderte den Tod des jungen Schützen, weshalb dieser zum eigenen Schutz in Polizeiarrest musste. Man einigte sich letztendlich auf – ich würde sagen – eher afrikanische Art, indem Kühe und Ziegen zum Ausgleich an die Opferfamilie übergeben wurden. Damit war der Konflikt beigelegt.



Hütten am Stadtrand Jubas

Foto: Frederic Schneider



Juba

Foto: Jürgen Wolf

Dienstag, der 22. März 2011

Der Dienstag begann mit Frühstück um 05:30 Uhr und pünktlicher Abfahrt um 06:00 Uhr zum Check-in im separierten Flughafenbereich der UN, wo wir uns beim Warten in einer bunten Menge von Vertretern unterschiedlichster Staaten ganz auf den spektakulären Sonnenaufgang konzentrieren konnten.

Flussaufwärts, immer dem Lauf des Nil folgend, dauerte der Flug nach Juba knapp zwei Stunden. Beim Landeanflug konnte man bereits einen deutlichen Unterschied zu Khartum sehen – es war wesentlich grüner und aus meiner Sicht „afrikanischer“ mit all den strohbedeckten Rundhütten.

Aufgrund der einsetzenden Regenzeit war die Luftfeuchtigkeit in Juba sehr hoch. Neben dem Rollfeld wartete bereits ein „VIP-Bus“ für die „German Group“. Auf direktem Weg ging es zum *UNMIS Compound*, einem gesicherten, eingezäunten Gelände nahe dem Flughafen. Das *Compound* besteht aus diversen Containern. Gesellschaftlicher Mittelpunkt ist eine eckige, nach den Seiten offene Hütte im afrikanischen Stil mit ausgezeichnetem Kaffee.

Unser erstes Treffen mit Klaus-Dieter Tietz, dem *Acting UN Police Commissioner* für den Sudan, war ein erster Höhepunkt. Er schilderte detailreich die Anforderungen, die sich speziell im Südsudan stellen. Natürlich gab es daraufhin auch zahlreiche Fragen. Leider musste sich Herr Tietz kurzfristig in einem der Ministerien einfinden und so verabredeten wir einen weiteren Termin zum gemeinsamen Lunch kurz vor unserem Abflug am Donnerstag.

Anschließend trafen wir die Verantwortlichen im Bereich *Human Rights*, gefolgt von Sylvia Fletcher, der regionalen Koordinatorin. Die UN-Mitarbeiter berichteten u. a. über die ansteigende Gewalt und die anhaltenden Probleme bei der Festlegung der Grenze zwischen Nord und Süd. „*It's not a question of will, it's a question of capacity*“, war das Fazit der Gespräche.

Um 15 Uhr trafen wir Dr. Ruth Kibiti, eine UN-Expertin für Genderfragen im Südsudan. Sie erklärte eindrucksvoll die Anforderungen, die sich insbesondere im Vorfeld des Referendums hinsichtlich der Aufklärung der Frauen stellen. Die Aufgaben der Gender-Beraterinnen von UNMIS bestehen u. a. in der Ausbildung von zivilem Personal und der Unterstützung des UN-Personals in Bezug auf *Gender Affairs*.¹

Der Tag schloss mit einer Präsentation des *Joint Monitoring and Coordination Office (JMCO)*, einer militärischen Stabsstelle, die an der Überwachung der Umsetzung des Friedensvertrages zwischen dem Norden und den Süden maßgeblich beteiligt ist.²

¹ Vgl. Beitrag von Marianne Bleckmann „Fortschritt für Frauen – die Genderberaterin“, S. 94

² Vgl. Beitrag von Frederic Schneider „Vereinte Nationen und Friedensvertragsmechanismen“, S. 29

Mittwoch, der 23. März 2011

Wir starteten gegen 10 Uhr mit einem Gespräch mit Joe Feeney, dem *Head of Office in South Sudan* des *UN Development Programme* (UNDP). Er betonte, dass Kernfunktionen wie Rechtsstaatlichkeit, Finanzen, Sicherheitsstandards etc. kurzfristig etabliert werden müssen. Mit deren Erreichung müssen sich aus seiner Sicht NGOs und UN zurückziehen, damit der Staat seine Aufgaben wahrnehmen und seine Position festigen kann.

Im darauf folgenden Treffen mit Vertretern von UNICEF, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, wurde u. a. die Problematik der Demobilisierung der zahlreichen Kindersoldaten angesprochen. Im Zuge der Zwangsrekrutierung wurden die Eltern der Kinder oftmals getötet, damit diese keinen Grund zur Rückkehr hatten. Die Traumata dieser Kinder sind für mich unvorstellbar. Ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft ist eine der vorrangigsten Aufgaben des Kinderhilfswerks.³

Später trafen wir Mr. Mohamed Abdelaziz, den Verantwortlichen für den Themenbereich *Rule of Law*⁴, der vor seinem inzwischen mehrjährigen Einsatz im Südsudan drei Jahre Erfahrungen in Afghanistan sammelte. Im Rahmen einer Rundreise durch den Südsudan verschaffte er sich zu Beginn seiner Tätigkeit selbst einen Überblick über die herrschenden Bedingungen. Zum Beispiel ist die Infrastruktur so gut wie nicht vorhanden. Oft dient z. B. ein Baum, an dem die Delinquenten gekettet werden, als Ersatz für ein Gefängnis.

Unser letztes Gespräch an diesem Tag führte uns zu Mr. Giovanni Bosco, dem *Head of OCHA* im Südsudan. Die Organisation erhält tägliche Berichte zu den immer wieder aufflammenden Kämpfen, um schnellstmöglich für die humanitäre Versorgung der gleichzeitig auftretenden Flüchtlingsströme tätig werden zu können. An dem Tag unseres Besuches kamen im Süden lt. vorliegendem Bericht 85 Menschen bei Auseinandersetzungen ums Leben.

Zum Tagesabschluss machten wir noch eine improvisierte Stadtrundfahrt durch Juba. Wir besuchten u. a. das Grab von John Garang, dem Mitbegründer der sudanesischen Befreiungsarmee SPLA und ersten Vizepräsidenten des Gesamtstaates Sudan (2005).

Unser Fahrer Gabriel brachte uns anschließend etwas außerhalb der Stadt zur Baustelle für das neue Hauptquartier der UNMIS-Folgemission. Der Bau war weit fortgeschritten, die ersten Häuser standen bereits.

Als nächstes besuchten wir die Universität von Juba⁵. Die europäischen Vorstellungen eines Universitätsgeländes treffen hier ganz und gar nicht zu. Es herrschen katastrophale Zustände – egal, ob es um die Unterkunft oder die Vorlesungsbereiche geht. Hier wäre die Unterstützung der deutschen Universitätslandschaft eine wertvolle und dauerhafte Investition in die Zukunft dieses Staates.

Wir fuhren danach noch einige Zeit durch die Stadt. Inzwischen hatte es angefangen zu regnen und das von der afrikanischen Erde rot gefärbte Wasser floss in immer größer werdenden Bächen die Wege entlang. Irgendwann überholte uns ein Pickup mit mehreren bewaffneten Rebellen auf der Ladefläche. Es war eine seltsame Situation, nicht wirklich bedrohlich. Aber man versuchte offensichtlich durch die Präsenz zu unterstreichen, wer hier die Macht hat.

³ Vgl. Beitrag von Ekkehard Griep „Schicksale zwischen Tragik und Hoffnung: Kinder sind Zukunft“, S. 96

⁴ Vgl. Beitrag von Regina Klostermann „Die Rule of Law im Sudan“, S. 77

⁵ Vgl. Beitrag von Frederic Schneider/Sven Simon „Die University of Juba – Deutschland muss mehr tun“, S. 100



Abschied von Juba

Foto: Frederic Schneider

Donnerstag, der 24. März 2011

Am Donnerstagmorgen hatten wir einige Zeit bis zum ersten Termin, die ich für einen kurzen Ausflug in die Umgebung nutzte, um einen minimalen Eindruck der Lebensumstände vor Ort zu gewinnen. Beim Anblick eines leeren Kindergartens, dessen Gebäude mit Disney-Figuren bemalt war, fiel mir auf, dass ich zuvor bereits wenig kleine Kinder auf den Straßen gesehen hatte. Laut diverser Statistiken ist die Kindersterblichkeit im Sudan die höchste der Welt: 108 von 1.000 Kindern sterben vor Erreichen des fünften Lebensjahres. Das ist eine sehr traurige Realität.

Unser letzter geplanter Termin in Juba führte uns gegen 10 Uhr zur Niederlassung der Weltbank. Laut dem Vertreter der Weltbank sind eine nationale Bankenstruktur sowie *Policies* und *Guidelines* derzeit im Aufbau bzw. in der Entstehung. Die Weltbank unterstützt u. a. massiv die Landwirtschaft, die als ein wirksames Mittel zur Armutsbekämpfung betrachtet wird.

Mittags hatten wir unser geplantes Folgegespräch mit Herrn Tietz. Er berichtete über die schweren äußeren Bedingungen, die hohe Ansprüche an die gesundheitliche Verfassung des UN-Personals stellen. Die UN-Mission beklagte zu diesem Zeitpunkt bereits vier Malaria-Tote unter den Mitarbeitern.

Zufälligerweise entdeckten wir unmittelbar neben unserem Hotel die südsudanesischen Niederlassung der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Deren Leiter, Dr. Manfred van Eckert, informierte uns über die GIZ-Aktivitäten in der Region. Die Gesellschaft gibt Hilfe zur Selbsthilfe, um so die Nachhaltigkeit der Investitionen zu sichern. Dabei arbeitet sie intensiv mit UNICEF und dem UNHCR zusammen.⁶

Nach diesem Gespräch ging es zurück zum *UNMIS Compound*, wo wir den Rückflug nach Khartoum antraten.

⁶ Vgl. Beitrag von Susanne Freier-Raschen «*As-Salamu Alaykum!* Herzlich willkommen bei der GIZ in Juba!», S. 103

Freitag, der 25. März 2011

Für den letzten Tag in Khartum hatten einige von uns eine Fahrt zu den Pyramiden von Meroe organisiert. In fast vollzähliger Besetzung starteten wir um 6 Uhr mit einem Kleinbus, die Fahrt sollte ca. zwei Stunden dauern. Die Straßen waren zu diesem Zeitpunkt fast menschenleer.

Je weiter wir aus der Stadt kamen, umso karger wurde die Landschaft. Ab und zu ein paar riesige Steine, die wie zufällig hingeworfen mitten in der flachen Ebene lagen. Auffällig war die allgegenwärtige „Tütenlandschaft“, kilometerweit flatternde, bunte Plastik-Tüten. Die Straße, die Richtung Port Sudan nach Norden führt, ist in sehr gutem Zustand und erstaunlich viel mit Lastwagen und Bussen befahren.

Nach diversen Straßenkontrollen kamen wir nach ca. vier Stunden endlich an. Es war inzwischen windig bis stürmisch, der Wüstensand kroch in die kleinsten Ecken. Wir liefen den Sandhügel hoch. Oben bot sich ein atemberaubender Anblick – eine weite Ebene, die von Hügeln mit zahllosen Pyramiden begrenzt wird. Außer uns waren nur noch zwei bis drei weitere Touristen vor Ort, so dass wir in Ruhe das Panorama genießen konnten. Ich war wirklich sprachlos.

Um 22 Uhr brachen wir zum Flughafen auf, wo unsere Maschine gegen Mitternacht überpünktlich Richtung Frankfurt startete.

Ein oft gebrauchtes Wort unserer Gesprächspartner war „komplex“. Das ist eine durchaus zutreffende Beschreibung für die Aufgaben, die beim Aufbau eines neuen Staates wie dem Südsudan zu bewältigen sind. Eines war den Personen, die wir getroffen haben jedoch gemeinsam: die Begeisterung und die persönliche Identifikation mit der Mission, die sicher nicht einfach und manchmal auch nicht ganz ungefährlich ist.



Sudanesische Pyramiden

Foto: Jürgen Wolf

Suche nach der idealen Lösung – Von der Anpassung der VN-Friedensmission im Sudan an veränderte Bedingungen

Ekkehard Griep

Als einen unserer ersten offiziellen Gesprächspartner im UNMIS-Hauptquartier in Khartum treffen wir am 20. März 2011 Georg Charpentier, einen der beiden Stellvertretenden Leiter der UNMIS.¹ Er bringt die Situation ohne Schnörkel auf den Punkt: Das UNMIS-Mandat werde beendet, und man beabsichtige nicht, länger zu bleiben.

Das mochte für UNMIS im bisherigen Zuschnitt gelten, aber was kommt danach? Charpentier, als Finne seit vielen Jahren in Afrika für die VN tätig, wirkt nüchtern in seiner Analyse. Was die Folge-mission angehe, gebe es noch keine Klarheit. Aus seiner Sicht könne es jedenfalls kein einfaches „Weiter so“ geben. Auch solle eine neue VN-Mission nicht den Anspruch haben, „alles“ tun zu wollen. Man solle sich stattdessen auf die wesentlichen Aufgaben konzentrieren, daraus könne dann ein echter Mehrwert erwachsen. Im Übrigen gehe er nicht davon aus, dass die zwischen Nord und Süd strittigen Fragen bis zum 9. Juli gelöst sein werden. Der ganze Prozess sei sehr sperrig.

Bei dieser eher pessimistischen Tonlage dann doch ein Lichtblick: Gerade erst am vergangenen Wochenende sei es Haile Menkerios, dem Leiter der UNMIS, und Thabo Mbeki, dem früheren südafrikanischen Präsidenten und jetzigen AU-Vermittler für den Sudan, gelungen, den Nord-Süd-Dialog wiederzubeleben, den beide Seiten vor wenigen Tagen – nach immer wieder gewaltsamen Zusammenstößen mit Hunderten Toter in den vergangenen Monaten – abgebrochen hatten. Vorwürfe des Südens, der Norden finanziere Rebellengruppen, hatten im Raum gestanden. Auch diese erfolgreiche Vermittlungsaktion, ein Stück geräuschloser Konfliktprävention, die es nicht bis in die Weltpresse schafft, gehört zum internationalen Engagement. Sie macht aber auch deutlich: Es wird einige Zeit brauchen, bis gegenseitiges Misstrauen zwischen den ehemaligen Konflikt- und jetzigen Friedenspartnern tatsächlich weichen wird.

Vielleicht ist es auch dieser Realitätssinn, den Charpentier in einen recht diplomatisch klingenden Satz verpackt: Er erwarte nicht, dass die Situation nach dem 9. Juli schlechter sein werde als vor dem Referendum. Was hier noch ein wenig verschlüsselt klingt, wird sich uns in den folgenden Tagen durch viele Gespräche und Begegnungen immer besser erschließen: Einfach ist die Herausforderung für den Sudan jedenfalls nicht. „Komplex“ war wohl das am häufigsten gebrauchte Wort der Woche.

UNMIS: Stabilitätsfaktor zur Absicherung des Friedensabkommens

Die Einrichtung der VN-Friedensoperation UNMIS im März 2005 war eine direkte Folge des Umfassenden Friedensabkommens vom 9. Januar 2005. Der VN-Sicherheitsrat hatte mit bis zu 10.000 Soldaten und bis zu 715 Polizisten keine kleine Friedensoperation mandatiert,² der auch etwa 4.300 zivile Experten angehörten. Was die deutsche Beteiligung angeht, hatte der Deutsche Bundestag zur Unterstützung der UNMIS die Entsendung von maximal 75 deutschen Militärbeobachtern autorisiert³ – eine Obergrenze, die bis zur Beendigung dieser VN-Friedensoperation Bestand hatte. Auch wenn nicht alle ursprünglich ins Auge gefassten Problemfelder von den Parteien abgearbeitet wurden, war die Präsenz der UNMIS, mit dem bisherigen Hauptquartier in Khartum und einem Operationsgebiet, das sich über den gesamten Süden, aber auch Teile des Nordens, erstreckte, seit-her ein stabilisierendes Element in diesem von vornherein mittelfristig konzipierten Friedens- und

¹ Gleichzeitig: *Resident and Humanitarian Coordinator* sowie *Resident Representative (UNDP)*.

² Vgl. S/RES/1590 (2005) vom 24. März 2005.

³ Im Mai 2011 waren ca. 30 deutsche Militärbeobachter bei UNMIS tätig.

Unabhängigkeitsprozess. Der 2005 avisierte Zeitplan wurde im Großen und Ganzen eingehalten. Dabei galt das erste UNMIS-Mandat vom März 2005 zunächst nur für einen Anfangszeitraum von sechs Monaten,⁴ wurde danach aber kontinuierlich verlängert – ein bei VN-Operationen durchaus übliches Verfahren. Am 27. April 2011 schließlich hatte der VN-Sicherheitsrat das UNMIS-Mandat in Form eines sog. „*technical roll-over*“ (d. h. ohne inhaltliche Änderungen) bis zum 9. Juli 2011, dem Tag der erwarteten Unabhängigkeit der Republik Südsudan, erneut, ein letztes Mal, verlängert.⁵ Damit setzte sich der Sicherheitsrat selbst einem gewissen Handlungsdruck aus: Denn so war, trotz mancher Unwägbarkeiten, bereits bis zum 9. Juli das Mandat einer UNMIS-Folgemission zu bestimmen. Mandatstechnisch hätte der Wechsel von einer zur nächsten VN-Mission ggf. noch durch Übergangs- bzw. Zwischenphasen erleichtert werden können. Derartige Übergangslösungen wurden aber letztlich nicht notwendig.

Unterstützen – Unterstützen – Unterstützen

Der Zweck der UNMIS-Mission hatte von Beginn an darin bestanden, die ehemaligen Konfliktparteien (im Norden: die Regierung des Sudan; im Süden: die SPLM/A) bei der Implementierung des Umfassenden Friedensabkommens zu unterstützen. Das heißt: Es gab hier keine autonome Rolle für die VN. So ist es auch nicht verwunderlich, dass das UNMIS-Mandat, jeweils mit Bezug auf die entsprechenden Bestimmungen des CPA, von dem Wort „unterstützen“ wie ein roter Faden durchzogen wird: Unterstützen durch Verifizierung der Bestimmungen des Waffenstillstandsabkommens [Nr. 4.(a)(i)],⁶ Unterstützen bei der Entwicklung eines Demobilisierungs-/Demilitarisierungs-/Reintegrations (DDR)-Programmes, u. a. mit Blick auf Frauen- und Kindersoldaten [Nr. 4.(a) (iv)], Unterstützung der Konfliktparteien beim Bemühen um einen gesamtgesellschaftlichen Versöhnungsprozess [Nr. 4.(a)(vi)], Unterstützung der Konfliktparteien bei der Neustrukturierung der nationalen Polizei [Nr.4.(a)(vii)], Unterstützung der Konfliktparteien bei der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und dem Schutz der Menschenrechte [Nr. 4.(a)(viii)], Unterstützung für die vorgesehenen Wahlen und Referenda [Nr. 4.(a)(x)], Unterstützung bei der Entminung verminter Landstriche [Nr. 4.(c)].

Befugnisse nach Kapitel VI und VII VN-Charta

Eine Besonderheit des UNMIS-Mandates bestand dabei darin, dass es sich hier zwar grundsätzlich um Aufgaben handelte, die dem Kapitel VI VN-Charta zuzuordnen sind, d. h. in der Systematik der VN-Charta als Maßnahmen der friedlichen Streitbeilegung gelten können. Andererseits wäre es widersinnig, wenn eine in einem keineswegs stabilen Umfeld eingesetzte VN-Mission, der bis zu 10.000 Soldaten angehören, nicht auch zur Anwendung von Gewalt befugt gewesen wäre, wenn dies in der jeweiligen Situation vor Ort hätte notwendig werden sollen. Dies war die Logik hinter dem Kapitel VII-Anteil des Mandates, der UNMIS zur Anwendung „notwendiger Maßnahmen“ autorisierte, um VN-Personal, VN-Einrichtungen, VN-Ausstattung zu schützen, um die Sicherheit und Bewegungsfreiheit u. a. von VN-Personal und humanitärem Personal sicherzustellen und um ggf. die Zivilbevölkerung vor unmittelbar drohender physischer Gewalt zu schützen.⁷ Ohne einen der beiden Anteile – Kapitel VI wie Kapitel VII VN-Charta – wäre das Mandat unvollständig und unangemessen gewesen. UNMIS hätte dann an Handlungsfähigkeit und letztlich an Glaubwürdigkeit verloren. Auch UNMIS ist daher ein Beispiel dafür, dass der Sicherheitsrat seit den ersten VN-Mandaten nach dem Kalten Krieg gelernt hat: In ein ungewisses Umfeld ohne „Kapitel VII“-Autorisierung zu gehen, wäre fahrlässig gegenüber den „*Peacekeepers*“ vor Ort.

⁴ Vgl. S/RES/1590 (2005) vom 24. März 2005, Nr. 1.

⁵ Vgl. S/RES/1978 (2011) vom 27. April 2011, Nr. 1.

⁶ Referenzen: vgl. jeweils S/RES/1590 (2005) vom 24. März 2005

⁷ Vgl. S/RES/1590 (2005) vom 24. März 2005, Nr. 16.(i).

UNMIS – und dann?

Über die Frage, ob bzw. in welcher Konfiguration eine UNMIS-Folgemission zustande kommen sollte, bestand zwischen den Regierungen im Norden und Süden des Sudan im Frühjahr 2011 noch keine Einigung. Dabei drängte eigentlich die Zeit. Aus dem Süden wurde bereits frühzeitig Zustimmung signalisiert, der Norden hatte sich lange nicht festgelegt. Ohne die Zustimmung der betroffenen nationalen Regierungen konnte es aber keine VN-Friedensmission geben, das gilt im Sudan ebenso wie in allen anderen Krisenregionen mit VN-Präsenz. Unsere Gesprächspartner vor Ort erwarteten, dass eine neue Mission nur noch im Südsudan aktiv sein werde. Diese Erwartungen sollten sich bestätigen, als die Regierung in Khartum kurze Zeit später tatsächlich die Präsenz einer VN-Friedensmission auf dem Territorium des Sudan nach dem 9. Juli ausschloss. So erwies es sich als richtig, dass UNMIS bereits frühzeitig damit begonnen hatte, einige Abteilungen des Hauptquartiers von Khartum nach Juba zu verlagern.



Lufttransport wird auch für die neue VN-Mission notwendig sein, um die entlegenen Landesteile zu erreichen. Foto: Frederic Schneider

Gleichwohl war das Planungsteam der Vereinten Nationen, deren Angehörige uns im adrett hergerichteten Containerdorf am Flughafen in Juba begegnen, das UNMIS schon seit einigen Jahren als Hauptquartier im Süden dient, nicht zu beneiden. Sie hatten neben ihren Gesprächen hier in Juba immer auch engen Kontakt nach New York ins VN-Sekretariat gehalten, vor allem in dessen *Department of Peacekeeping Operations*. Die Empfehlung des VN-Generalsekretärs für ein UNMIS-Folgemandat ging letztlich auf den Vorschlag dieser interdisziplinären Expertengruppe zurück. Deren größtes Problem waren

sicherlich die vielen Unbekannten, die sie in ihr Kalkül einbeziehen mussten. Wer konnte schon Ende März wissen, wie sich die Situation bis zur erwarteten Unabhängigkeit Anfang Juli entwickeln würde? Sollte man etwa die Sicherheitslage eher vorsichtig bewerten (was kaum eine Reduzierung, sondern ggf. sogar eine Verstärkung der Mission bedeutet hätte) oder von einer optimistischen Lageentwicklung ausgehen (mit der Folge einer vertretbaren deutlichen Reduzierung der Mission)? Diese Fragen wurden schließlich durch das Mandat der UNMIS-Folgemission UNMISS (*United Nations Mission in the Republic of South Sudan*) beantwortet. Was aber bleibt, ist die Ungewissheit über die weitere Entwicklung im Südsudan.

Ungewisse Entwicklung – vier Szenarien

Wenigstens vier unterschiedliche Szenarien könnten sich aus der jetzigen Situation heraus entwickeln. Sie beschreiben ein Spektrum, das die künftige Entwicklung von „sehr positiv“ bis „sehr negativ“ beschreibt. Kluge Planung sollte solche Optionen im Blick behalten, um später nicht überrascht zu werden. Wie könnte also die Entwicklung im Sudan – vor allem im Südsudan – in den bevorstehenden Monaten und Jahren verlaufen?

Szenario 1: Friedlich und stabil

Der Start in die Unabhängigkeit gelingt ohne Komplikationen. Weder von innen noch von außen wird der Prozess der Staatswerdung im Südsudan durch nennenswerte Störungen beeinflusst. Die zwischen Nord und Süd streitigen Fragen (wie Öl, Grenzfragen und Abyei) werden einvernehmlich geklärt.

Szenario 2: Fragil

Die zwischen Nord und Süd strittigen Fragen werden nicht bis zur Unabhängigkeit geklärt; d. h. aus „*post-referendum issues*“ werden „*post-independence issues*“. Der Republik Südsudan fehlt von

Beginn an eine strukturelle Festigkeit. Herausforderungen kommen vor allem von innen (z. B. durch unkontrollierte Milizen und von der SPLA abgespaltene „warlords“). Letztlich aber trägt der starke Wille der Bevölkerung für die Unabhängigkeit den jungen Staat über die kritische Anfangsphase hinweg.

Szenario 3: Aus der Balance

Der junge Staat ist überfordert. Regierung und Verwaltung werden überwältigt von den vielzähligen, ungewohnten Aufgaben. Die mangelnde Erfahrung der Regierungsmitarbeiter wird zum entscheidenden Schwächefaktor. Nachbarstaaten und andere Akteure mischen sich aktiv zur Durchsetzung eigener Interessen im Südsudan ein; ein „Ost-Kongo“-Szenario wird wahrscheinlich. Schließlich entwickelt sich der Südsudan auch zu einer Art „Basis-Station“ für Rebellengruppen in Darfur.

Szenario 4: Versunken im Chaos

Zunächst nur begrenzte Konflikte im Innern weiten sich territorial aus. Zunehmend aggressive Macht- und Verteilungskämpfe stellen die Regierung des Südsudan vor unlösbare Aufgaben. Der Norden greift militärisch ein, um die Situation unter Kontrolle zu bringen. Der Südsudan wird zum „failed state“, bevor tragfähige staatliche Strukturen etabliert sind.

Für jedes dieser Szenarien lassen sich – auch nach vollzogener Unabhängigkeit des Südsudan – gewisse Anhaltspunkte finden, und gänzlich ausschließen lässt sich bis auf weiteres wohl keines. Dennoch scheint sich – das haben auch zahlreiche Gespräche mit sachkundigen Experten im Sudan gezeigt – die wahrscheinlichste Entwicklung auf den Bereich der Szenarien 2 und 3 zuzubewegen. Das bedeutet: Es bestehen Chancen, die Unabhängigkeit zum Erfolg – den Südsudan also zu einem zunächst wenigstens in Teilbereichen handlungsfähigen Staat – werden zu lassen. Doch gesichert ist ein solcher Weg keineswegs.

Neuer Schwerpunkt im Süden

Was bedeutet das für eine UNMIS-Folgemission? Unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung im Südsudan war frühzeitig klar, dass der politische und operative Schwerpunkt einer neuen VN-Friedensmission eindeutig im Süden liegen musste. Denn nun besteht die wesentliche Herausforderung nicht mehr in der Begleitung des Friedensprozesses zwischen Nord und Süd, sondern in der notwendigen Hilfe für eine Stabilisierung der zerbrechlichen jungen Republik Südsudan. Das bedeutet zwar nicht, dass nicht auch der dann verbleibende Sudan (sprich: der Norden) weiter der internationalen Kooperation und mancher Unterstützung bedarf. Doch sinnvollerweise wurde schon in den Monaten vor der Unabhängigkeit damit begonnen, das Hauptquartier der VN-Mission sukzessive in den Süden zu verlegen. Dort in Juba, der zunehmend vibrierenden Hauptstadt, sehen wir Ende März 2011 die ersten – übrigens mit Hilfe des deutschen THW – bereits fertiggestellten Gebäude auf einem mit zahlreichen Baufahrzeugen und Containern gefüllten Areal am Rande der Stadt. Hier in „Juba III“, wie man das Gebiet im VN-Jargon nennt, würde demnächst die Zentrale der VN-Aktivitäten vorzufinden sein.

Was ändert sich aber mit Blick auf die Aufgaben und die Ausgestaltung der Friedensoperation? Jetzt, einige Monate vor ihrem absehbaren Ende, hören wir in unterschiedliche Teilbereiche der UNMIS hinein, und wir hören eine Vielzahl überlegenswerter Gedanken. Da ist etwa der *Force Commander*, Generalmajor Moses Obi aus Nigeria, der reichhaltige internationale Vorerfahrungen mitbringt, u. a. aus den VN-Friedensoperationen im Libanon (UNIFIL) und Sierra Leone (UNAMSIL). Nachdem er das 15-minütige Standard-Briefing seines Stabes wohl zum so-und-so-viellen Male über sich hat ergehen lassen, kommt er zur Sache. Leise, aber klar vermerkt er, von seinen 10.000 Soldaten stünden, wenn man die „enablers“ herausrechne – damit meint er solche Kapazitäten, die zur Unterstützung des zivilen Anteils der UNMIS benötigt würden – effektiv nur rund 6.000 zur Verfügung. Das führe objektiv zur Überdehnung. Man sei zwar bis zu einem gewissen Grade flexibel, aber diese Flexibilität sei eben begrenzt. Neben den in den sechs UNMIS-Sektoren eingesetzten Bataillonen (aus Bangladesh, Kenia, Indien, Ägypten, Pakistan und

Zambia) verfüge er zumindest über eine Reserve (ein indisches Bataillon), die er schnell einsetzen könne, falls dies die Lage erforderlich mache. Entscheidend sei dafür aber die Luftbeweglichkeit. Während des Referendums habe man in Sachen Sicherheit ganz einfach Glück gehabt, nicht herausgefordert worden zu sein; sonst wäre man wohl an den begrenzten Fähigkeiten (Obi meint vor allem Hubschrauber) gescheitert. Sein Operationsplan beinhaltete vorgeplante „safe havens“ für Evakuierungen ebenso wie die Vorbereitung auf den Schutz von Zivilpersonen (falls dies durch die Regierung nicht hätte geleistet werden können) und Pläne, um NGO-Mitarbeiter, falls erforderlich, in Sicherheit zu bringen.

Dauerproblem für die Blauhelme: riesige Fläche – wenig Kräfte – keine Straßen

Für das UNMIS-Folgemandat ahnt Obi, dass sein Problem nicht geringer werden wird. Der Südsudan mit einer Fläche, die fast derjenigen von Frankreich entspricht. Keine Infrastruktur, die etwa einem Straßennetz wie in Europa entspräche. Wenn man unter diesen Bedingungen mit militärischen Kräften reaktionsfähig sein will – und der *Force Commander* der VN-Mission muss das – dann braucht man auch hier schnelle, flexible Möglichkeiten der Verlegung (sprich: Hubschrauber). Wenn die VN-Mission entsprechende Hubschrauber bekommt, dann dürfte die Abstützung auf mobile, luftgestützte Einheiten das Operationskonzept bestimmen; die militärische Komponente könnte vergleichsweise klein gehalten werden, läge vielleicht bei 5.000-6.000 Blauhelm-Soldaten (Variante „small“). Eine zweite Option („medium“) könnte vorsehen, Blauhelme bereits vorsorglich in die als besonders kritisch bekannten, umstrittenen und teils umkämpften Regionen im Südsudan zu entsenden, um dann ggf. vor Ort rasch reagieren zu können. Die personell umfangreichste Variante bestünde darin, flächendeckend im gesamten Südsudan Präsenz zu zeigen (Variante „large“). Obi ist Realist. Er weiß, was gehen wird und was nicht. Seine Präferenz ist daher klar: Das wäre die „kleine“ Variante, aber: dafür braucht er eben Hubschrauber.

Deutlich wird der erwartete Wandel hin zur neuen VN-Mission auch am Beispiel von deren Polizeikomponente. Niemand könnte uns das kompetenter erläutern als Klaus-Dieter Tietz. Er ist Angehöriger der Landespolizei Niedersachsen, aber – wie er im UNMIS-Hauptquartier in Juba schmunzelnd hinzufügt – seit nun schon neun Jahren nicht mehr in Niedersachsen tätig. Bis vor kurzem war er „nur“ der für den Süden des Sudan zuständige stellvertretende UNMIS-Polizeichef, nun amtiert er sogar als verantwortlicher Leiter aller UNMIS-Polizeibeamten landesweit, ist sozusagen „*Mr. UNMIS Police*“. Wenn er darauf verweist, dass die VN die einzige Organisation mit Legitimation seien, die solche Aufgaben wie im Sudan anpackten, wenn er, ohne überschwänglich zu werden, aber doch mit einer gewissen Befriedigung feststellt, dass man hier etwas bewegen könne, wenn er seinen eigenen Auftrag einordnet als Beitrag für die Völkergemeinschaft, dann ist er durch und durch authentisch. Er versprüht eine Art von „*UN spirit*“, den wohl nur erlebt, wer mitten drin ist in dieser *Peacekeeping*-Erfahrung. Klaus-Dieter Tietz unterstehen ca. 700 UN-Polizisten aus 41 Ländern. Tietz sagt, diese Multinationalität sei eine Bereicherung, denn jeder hier bringe seine sehr spezifischen Erfahrungen und Kenntnisse mit, und davon profitiere im Ergebnis die gesamte Mission.

Polizeiaufbau aus dem Nichts

Während der Ventilator an der Decke dieses baracken-ähnlichen, zum behelfsmäßigen Konferenzraum umgebauten Wohncontainers leise und monoton vor sich hinsummt, beginnt Tietz über seine Erfahrungen zu plaudern. Wir haben den Eindruck, er ist in seinem Element, wenn er von den Herausforderungen des Polizeiaufbaus im neuen Südsudan spricht. Zwar habe niemand im Jahre 2005 daran geglaubt, dass das CPA tatsächlich Bestand haben werde. Der Süden habe über keinerlei Verwaltungsstrukturen verfügt, von Polizei ganz zu schweigen. Irgendwie habe man aber anfangen müssen, aus dem Nichts heraus eine nationale Polizei aufzubauen. Der gewählte Ansatz schien praktikabel: Für jeden der zehn Bundesstaaten des Südsudan wurde ein angestrebter Umfang von 3.000 Polizeibeamten avisiert, zusätzlich noch einmal 3.000 für die Hauptstadt Juba:

So entstand eine Zielgröße von 33.000 für den neuen SSPS (*South-Sudanese Police Service*).⁸ Das war in der Theorie leichter gesagt als in der Praxis getan, denn das in Frage kommende Personal, so Tietz, bestehe zu einem erheblichen Teil aus ehemaligen Buschkämpfern. Diese Ex-SPLA-Soldaten hätten nicht nur ihre Waffen mitgebracht, sondern – viel schlimmer – ihren „mindset“. Uns wird klar: „Auf Knopfdruck“ einen Buschkämpfer zum rechtsstaatlich handelnden „Freund und Helfer“ umzuwandeln, das dürfte nicht gelingen. Also lautet ein Erkenntnis: Polizeiaufbau benötigt Zeit – Zeit, in der auch junge, nicht durch den Bürgerkrieg vorbelastete Anwärter eine Karriere in der „neuen“ Polizei beginnen. Tietz setzt auf diese jungen Köpfe, mit denen ließe sich Staat machen.

Klaus-Dieter Tietz führt uns in weitere Besonderheiten des Polizeiaufbaus im Südsudan ein. Gleich nach Einrichtung der VN-Mission habe man sich des Themas Ausbildung angenommen. Heute hätten bereits 15.000 SSPS-Angehörige ein (nur) 84-tägiges, aus der Not geborenes Curriculum durchlaufen; für mehr sei weder Zeit noch Kapazität vorhanden – immerhin. In Kooperation mit der Regierung, in der nach einigen personellen Wechseln seit 2009 ein neues Bewusstsein für die Notwendigkeit von Polizei-Ausbildung herrsche, konnte eine Polizeiakademie aufgebaut werden. Für die Wahlen 2010 habe man zusätzlich 10.000 Sicherheitspersonal, für das Referendum sogar 15.000 ausgebildet; sie haben ihre Aufgaben augenscheinlich gut bewältigt. Die Polizeiausbildung, so Tietz, müsse aber weiter verbessert werden. Deswegen werde UNMIS künftig auch bei der Personalauswahl junger Rekruten mitwirken, also am gesamten Prozess von Beginn an beteiligt sein. Die Regierung in Juba wolle übrigens die VN-Unterstützung weiter intensiviert wissen, will von der VN-Kompetenz in der Polizeiausbildung profitieren. Auch in diesem Bereich will sich der Südsudan vom Norden emanzipieren, er will keine „Nebenstelle“ Khartums sein.

VN-Polizei: Mehr in die Fläche – mehr Beratung

Künftig, das ließ sich schon Monate vor der Einsetzung einer Folgemission absehen, wird die VN-Polizei aber anders strukturiert sein. Tietz hat das auch mit dem Planungsteam aus New York



Bau des neuen VN-Hauptquartiers in Juba für die Zeit nach dem 9. Juli 2011 Foto: Jürgen Wolf

besprochen. Wenn er die Aufgabe des Polizeiaufbaus im Südsudan so organisieren soll, dass er vertretbare Ergebnisse liefern kann, dann bedeute das: Die jetzt 715 VN-Polizisten (für die Begleitung des Nord-Süd-Prozesses) müssten aufgestockt werden auf ca. 1.020 individuelle Polizeibeamte plus drei sog. *Formed Police Units* (FPU), d. h. Bereitschaftspolizei, die bereits in ausgebildeten, eingespielten Verbänden aus ihren Entsendeländern in der Mission eintreffen. Diese FPU gäben der VN-Polizei ein Moment der Flexibilität. Insgesamt bedeutet der avisierte Polizeiumfang von ca. 1.440 Beamten etwa eine Verdoppelung.

Klaus-Dieter Tietz ist überzeugt: Das wäre der richtige Weg. Denn dann habe man das Personal, um nicht nur in der Hauptstadt Juba, sondern auch in den zehn Bundesstaaten sowie in zumindest 57 (von 79) „Counties“ des Südsudan die dortigen Verantwortlichen kompetent vor Ort zu beraten. Außerdem verringere ein relativ großes VN-Polizeielement die Abhängigkeit vom Militär.

Der Tätigkeitsschwerpunkt der künftigen VN-Polizei bestehe neben der Ausbildung, dem Schutz eigener VN-Kräfte und dem Schutz von VN-Agenturen (wie UNICEF und anderen) vor allem darin, eine unbewaffnete Beratungsmission mit Blick auf die Restrukturierung und Reform der Polizei zu

⁸ Ebenfalls der Kategorie „SSPS and other law enforcement agencies“ zugerechnet werden ca. 20.000 Polizisten, die als Begleitung für zwei Präsidentengarden (für Präsident und Vizepräsident) agieren.

sein – auf Bundesebene vor allem gegenüber dem verantwortlichen „*Inspector General*“ der Regierung und gegenüber der Polizeiakademie. Dabei gehe es um das praktische „*community policing*“ vor Ort ebenso wie um die Entwicklung politischer Grundlagen der Polizeiarbeit in einem demokratisch verfassten Staat. Tietz kalkuliert mit einem Programm von etwa fünf Jahren Laufzeit, spricht später von „vielen Jahren“, in denen der Südsudan der Unterstützung bedürfe. „*Train the trainers*“ müsse jetzt der Schwerpunkt sein.

Klaus-Dieter Tietz ist ein gefragter Mann, nicht nur bei UNMIS und nicht nur für New York. Während unseres Gesprächs klingelt sein Mobiltelefon: Der Innenminister muss in zwei Stunden ins Parlament, um über die künftige Rolle der VN-Polizei zu sprechen. Vorher will er noch eine Einschätzung von Tietz. Er muss unser Gespräch vorzeitig beenden, bittet um Verständnis, sagt uns aber noch ein weiteres Treffen vor dem Rückflug nach Khartum zu.

UNMIS-Folgeoperation: begrenzter – fokussierter – effizienter

Was konzeptionell als Rational für die Polizeikomponente der künftigen VN-Mission gilt, trifft tendenziell für den gesamten Bereich der zivilen Unterstützung zu: Der erst beginnende Aufbau von Strukturen und Fähigkeiten in Politik und Verwaltung kann und sollte gefördert werden. Doch wenn dieser Ansatz eine gewisse Nachhaltigkeit mit sich bringen soll, dann wird es kaum ausreichen, sich auf die Hauptstadt Juba (Ebene: Bundesregierung) zu beschränken. Vielmehr wäre es sinnvoll, die zehn südsudanesischen Bundesstaaten (Ebene: Landesregierungen) von Beginn an mit einzubeziehen. Der zivile Anteil der VN-Mission wäre also, während die qualitative Ausdifferenzierung beibehalten wird (Rechtsstaatsaufbau, Menschenrechte, *Civil Affairs*, *Gender*, etc.) quantitativ so weit aufzustocken, dass eine Beratung auch in der Fläche des weiten Landes möglich wird. Bei alledem sollte der Bedarf der südsudanesischen Regierung das wesentliche Kriterium sein.

In der Gesamtschau lässt sich für die UNMIS-Folgemission also ein Zuschnitt ableiten, der aus einem etwas reduzierten militärischen, einem deutlich erweiterten polizeilichen und einem ebenfalls ausgeweiteten zivilen Anteil besteht. Alles maßgeschneidert auf die Bedingungen vor Ort. Alles ohne kurzfristige Abzugsankündigungen, sondern mit einer eher mittel- bis langfristig angelegten Perspektive. Von vornherein, wie in anderen VN-Friedensoperationen auch, mit dem bewährten Ansatz einer regelmäßigen, kriteriengesteuerten Überprüfung, die auch zur Reduzierung von Aufgaben und Umfang führen kann. Doch so weit ist man noch nicht. Zunächst gilt es, einen Staat, der kaum über Fundamente verfügt – politisch, administrativ, infrastrukturell – bei der Schaffung eines Stückes Lebensfähigkeit zu unterstützen. Der Südsudan allein wäre mit dieser Mammut-Aufgabe überfordert.

Nachtrag

Am 8. Juli 2011 hat der VN-Sicherheitsrat durch die einstimmige Verabschiedung seiner Resolution S/RES/1996 (2011) mit Wirkung vom 9. Juli 2011 die Einrichtung der UNMIS-Folgemission UNMISS beschlossen. Für die neue VN-Friedensoperation im Südsudan wird ein Umfang von bis zu 7.000 militärischen und bis zu 900 polizeilichen Kräften sowie einer angemessenen zivilen Komponente vorgegeben. UNMISS ist unter Kapitel VII VN-Charta mandatiert.

Vereinte Nationen und Friedensvertragsmechanismen¹

Frederic Schneider

Der Friedensvertrag zwischen Nord- und Südsudan ist das *Comprehensive Peace Agreement* (CPA)², welches aus sechs einzelnen Vertragsbestandteilen³ besteht, die zwischen Juni 2002 und Mai 2004 separat verhandelt wurden. Der gesamte Vertrag wurde im Januar 2005 von der sudanesischen Regierung auf der einen Seite und der südsudanesischen Befreiungsbewegung ‚*Sudan People’s Liberation Movement*‘ (SPLM) sowie deren Armee ‚*Sudan People’s Liberation Army*‘ (SPLA) auf der anderen Seite unterzeichnet.

Kapitel VI⁴, Artikel 2 des CPA vereinbart einen Waffenstillstand, der mit Unterzeichnung des CPAs in Kraft tritt. Details des Waffenstillstandes werden in Annexure I⁵ des CPA geregelt. In Artikel 15.1. dieses Anhangs erbitten die Vertragsparteien eine Mission der Vereinten Nationen zur Überwachung und Implementierung des CPA nach Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen. Ferner soll die internationale Überwachung des CPA durch die Vereinten Nationen erfolgen.⁶ Durch die Sicherheitsratsresolution 1590, verabschiedet im März 2005, kommen die Vereinten Nationen der Bitte durch Gründung der *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) nach. Artikel 4 des UNMIS-Mandates definiert die Aufgaben u. a. mit der Unterstützung der Umsetzung des CPA. Unterpunkt I beschreibt das Mandat weiter mit der Überwachung der Einhaltung und Verifizierung des Waffenstillstandes und der Untersuchung von Verstößen.

Diese Aufgaben werden im CPA durch die Vorgabe von Verfahren konkretisiert. Ohne dass die Vereinten Nationen selber Vertragspartner des CPA sind, wird jedoch UNMIS über die Bitte aus dem CPA und dem daraus resultierenden Mandat des Sicherheitsrates an diese Aufgaben gebunden.

Durch ein mehrstufiges Schiedsgerichtsverfahren versucht das CPA, Verstöße gegen diesen Friedensvertrag und Streitigkeiten über diesen zu lösen. Die Vereinten Nationen haben bei drei von vier Ebenen zwar den Vorsitz, verfügen jedoch nicht über die Handhabe, ein Urteil zu fällen. Sie besitzen vielmehr nur die Möglichkeit, einen Konsens zwischen den Parteien herbeizuführen.

Dazu dienen als operative Basis so genannte *Joint Military Teams* (JMT), die aus einem leitenden VN-Offizier, internationalen Militärbeobachtern sowie gleichmäßig vertreten Mitgliedern der Suda-



Im Gegensatz zu den Blauhelmen dürfen die Militärbeobachter nur beobachten und sind unbewaffnet.

Foto: Sven Simon

¹ Der Beitrag bezieht sich auf Stand bis zum 9. Juli 2011; sich nach diesem Zeitpunkt ergebende Änderungen oder Neuerungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

² Vgl. <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>.

³ Vgl. Kapitel I: The Machakos Protocol – Grundsätzliche Verfahrensfragen; Kapitel II: The Protocol on Power Sharing; Kapitel III: The Agreement on Wealth Sharing; Kapitel IV: The Protocol on the Resolution of the Conflict in Abyei Area; Kapitel V: The Protocol on the Resolution of the Conflict in Southern Kordofan and Blue Nile States; Kapitel VI: The Agreement on Security Arrangements.

⁴ Unterzeichnet in Kenia im September 2003.

⁵ Vgl. The Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities and Appendices, unterzeichnet im Dezember 2004.

⁶ Vgl. Artikel 15.3. Annexure I CPA.

nesischen Armee (SAF) und SPLA bestehen.⁷ JMTs sollen durch regelmäßige Patrouillen präventiv wirken, Verstöße gegen das CPA verhindern und dieses aufrechterhalten.⁸ Angebliche Verstöße gegen das CPA werden von den JMTs vor Ort verifiziert und der nächsthöheren Ebene rapportiert. Diese nächsthöhere Ebene, das *Area Joint Military Committee* (AJMC), tagt unter dem Vorsitz des ranghöchsten VN-Offiziers der jeweiligen Region, dem *Sector Commander*. Weiterhin gehören VN-Militärbeobachter und paritätisch SPLA und SAF den AJMCs an.⁹ Der Südsudan ist auf sechs solcher AJMCs aufgeteilt. Neben dem Beobachten und Verifizieren von angeblichen Verstößen gegen das CPA, zählt das Lösen von Streitigkeiten zwischen den Parteien zu den Aufgaben der AJMCs.¹⁰ Die Nichtbeteiligung einer der Parteien (d. h. SAF und SPLA) an AJMCs oder JMTs führt nicht zum Abbruch oder Unterbrechung von deren Tätigkeit.¹¹ AJMCs tagen alle zwei Wochen und müssen dem *Ceasefire Joint Military Committee* (CJMC) in Juba regelmäßig über ihre Tätigkeit berichten sowie ungelöste Streitigkeiten an dieses verweisen.

Das CJMC wird vom UNMIS *Force Commander* geleitet und tritt zeitversetzt zu den AJMCs alle zwei Wochen zusammen. Weiterhin gehören dem CJMC der *Deputy Force Commander*, jeweils drei Offiziere von SAF und SPLA, ein verantwortlicher Offizier der *National Security*¹² sowie ein hochrangiger südsudanesischer Polizeioffizier an.¹³ Neben der Behandlung von Streitigkeiten, die



Indischer, pakistanischer und brasilianischer Offizier des JMCO Foto: Frederic Schneider

von den AJMCs an das CJMC verwiesen werden, kann das CJMC die AJMCs anweisen, Anhaltspunkten bezüglich möglicher Verstöße gegen das CPA nachzugehen. Sollte das CJMC zu keiner Einigung zwischen den Parteien gelangen, verweist es den Fall seinerseits an die *Ceasefire Political Commission* (CPC), der auch regelmäßig über die Arbeit des CJMC berichtet wird. Die CPC besteht aus je einem hohen militärischen und einem politischen Vertreter sowie je einem Rechtsberater beider Seiten. Ferner gehören dem CPC der *Special Representative of the United Nations Secretary-General* (SRSG) oder sein Stellvertreter sowie als Berater ein Vertreter der ostafrikanischen Regionalorganisation *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) und ein Vertreter des IGAD Partner-

forums (IPF)¹⁴ an.¹⁵ Der Vorsitz des CPC wechselt zwischen den Parteien, die Tagungen finden in der letzten Woche eines Monats abwechselnd in Khartum und Juba statt. Sollte das CPC zu keiner konsensualen Lösung kommen, verweist die Kommission abschließend an die beiden Präsidenten und rapportiert diesen regelmäßig über die Tätigkeit des CPC.¹⁶

⁷ Vgl. Artikel 14.8.3. Annexure I CPA.

⁸ Vgl. Artikel 14.8.4. Annexure I CPA.

⁹ Vgl. Artikel 14.7.1. Annexure I CPA.

¹⁰ Vgl. Artikel 14.7.3. Annexure I CPA.

¹¹ Vgl. Artikel 18.8. Annexure I CPA.

¹² Dieser gehört entweder der Polizei oder dem militärischen Nachrichtendienst an.

¹³ Vgl. Artikel 14.6.3. Annexure I CPA.

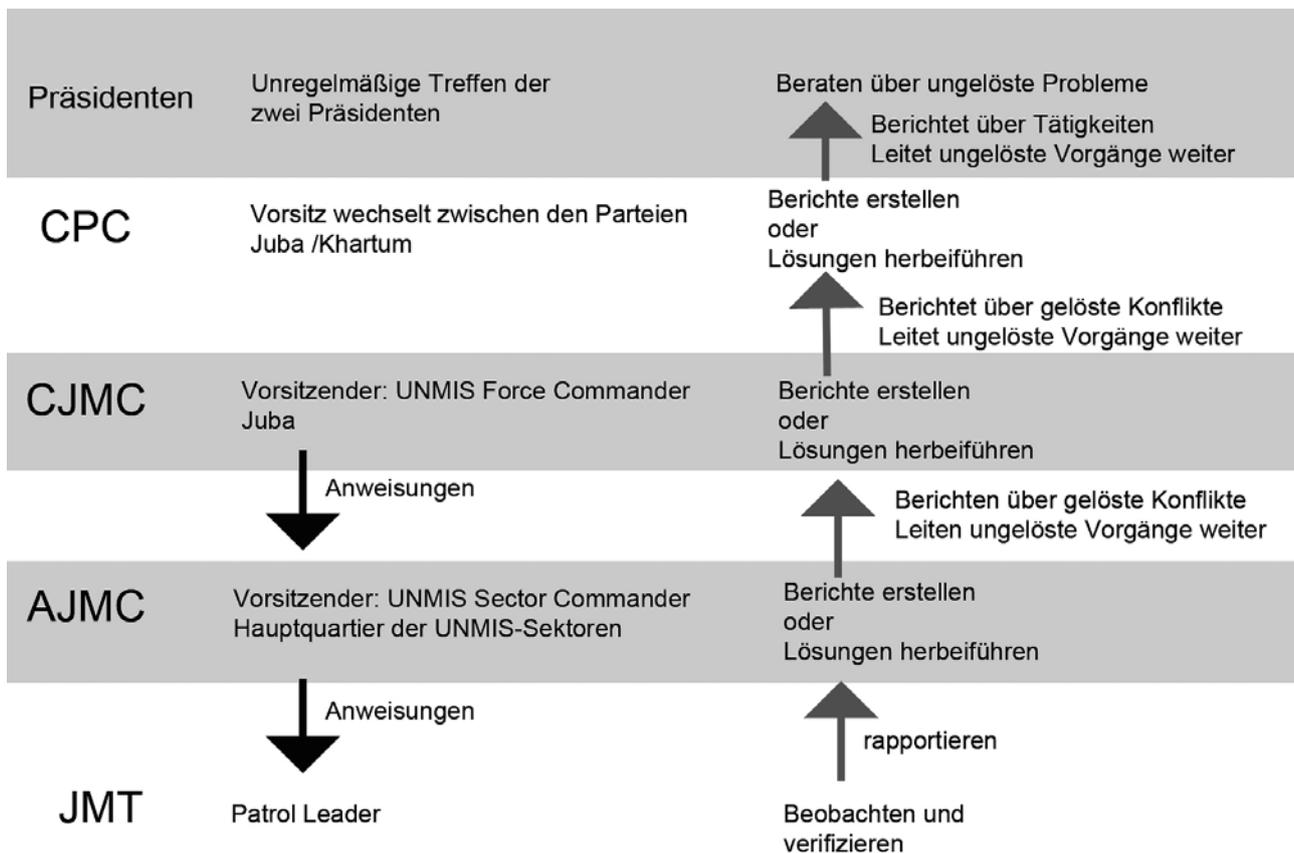
¹⁴ IPF-Mitglieder sind: Belgien, Dänemark, Deutschland, die EU, Frankreich, Griechenland, IOM, Irland, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, UK, UNDP, die USA und die Weltbank.

¹⁵ Vgl. Artikel 14.2. Annexure I CPA.

¹⁶ Vgl. Artikel 14.5.6. Annexure I CPA.

Das CJMC ist neben der Überwachung der militärischen Einzelheiten des CPAs auch für Entwaffnungs- und Integrationshilfen ehemaliger Kämpfer zuständig und soll als Kommunikationsplattform der beiden Parteien dienen.¹⁷

Als Sekretariat des CJMC dient das *UNMIS Joint Monitoring and Coordination Office* (JMCO). Dieses Büro wird vom Chef des Stabes, derzeit einem deutschen Oberst, geleitet und bereitet die Sitzungen des CJMC vor. Diese Stelle ist praktisch fest dem deutschen Kontingent zugeordnet, so dass seit Beginn diese Funktion von einem deutschen Offizier wahrgenommen wird. Zusätzliche Informationen erhält das JMCO auch von anderen UNMIS Abteilungen u. a. über Truppenstärken und Bewegungen sowie über die gesamte Sicherheitssituation. Neben den bis zu 17 internationalen UNMIS-Offizieren, meist Stabsoffizieren im Rang eines Majors oder Oberstleutnants, und bis zu zehn Unterstützungskräften, wie Fahrern und Dolmetschern, gehören dem JMCO auch Verbindungsoffiziere der SAF und SPLA an. Auf Grund der geschilderten Beziehungen zu den beiden Konfliktparteien dient das JMCO auch als Verbindungsbüro zu diesen. Dabei stellt das *Liaison Office* des JMCO sicher, dass alle notwendigen, UNMIS betreffenden Unterlagen den Verbindungsoffizieren von SPLA und SAF vorliegen. Ferner werden z. B. Informationen über bevorstehende UNMIS-Konvois mit der SPLA ausgetauscht. Auf Grund dieser Position dient das JMCO auch als Schnittstelle zu dem zivilen Teil der Mission, insbesondere dem *Regional Operation Office*. So unterstützt das JMCO zum Beispiel die von *Civil Affairs* (UNMIS) geleitete Markierung der Grenze zwischen Nord- und Südsudan.



Friedensvertragsmechanismen

Grafik: eigene Darstellung

Eine umfassende Statistik über die Arbeit des *Ceasefire* Mechanismus besteht leider nicht, das CJMC behandelte Ende April 2011 aber gerade den 140. Vorgang. Die Bedeutung dieses Prozesses lässt sich aber nicht alleine in der Anzahl von behandelten Fällen beurteilen, denn der *Ceasefire* Mechanismus gemäß CPA befasste sich in der Vergangenheit mit vielfältigen Themen, die nicht nur

¹⁷ Vgl. Artikel 14.6.5.10. Annexure I CPA.

alleine auf das Verifizieren und Behandeln von Verstößen gegen das CPA beschränkt ist. So wurde durch diese Strukturen zuallererst eine regelmäßige kommunikative Ebene zwischen den Konfliktparteien und auch UNMIS geschaffen.

Weiterhin waren sie maßgeblich an der Abwicklung der *Joint Integrated Units* (JIU) beteiligt. JIUs waren integrierte Verbände der SAF und SPLA, die im Rahmen des CPA gebildet wurden. Sie waren laut CPA dafür vorgesehen, für den Fall der fortbestehenden Einheit des Sudans die Grundlage einer gemeinsamen Armee zu bilden; während der Übergangszeit bis zum Referendum waren die JIUs bemüht, diese Rolle auszufüllen. Gemäß CPA wurden sie, dem Ausgang des Referendums entsprechend, wieder aufgelöst und die Truppen entflochten. Die Verbände des SAF sind nun, im Frühjahr 2011, fast wieder komplett in den Norden des Landes verlegt worden. Dieser Prozess fand unter maßgeblicher Beteiligung des beschriebenen *Ceasefire*-Mechanismus statt, der für einen friedlichen Ablauf sorgte.

Mit der Unabhängigkeit des Südsudans am 9. Juli 2011 werden die beschriebenen Verfahren nach Annexure I des CPA wohl ein Ende haben, da bis dahin alle Truppen des Nordens den Südsudan verlassen haben sollen. Ob der politische Prozess der Separation jedoch noch eine Fortführung dieser Strukturen vorsehen wird, ist offen. Allerdings wird es auf Grund der unklaren Grenzziehungen in einigen Regionen und den zu erwartenden Grenzstreitigkeiten notwendig sein, eine solche Struktur zu erhalten oder etwas Ähnliches in den Grenzregionen zu etablieren.

Das Beispiel zeigt, dass militärische Streitigkeiten auch unterhalb der politischen Ebene gelöst werden können – ein Verfahren, das zur Vertrauensbildung zwischen den ehemals verfeindeten Gruppen beiträgt. Ein solches konsensuales Schiedsgerichtsverfahren könnte sicherlich auch bei anderen Konflikten angewendet werden. Ein indischer sowie ein pakistanischer Offizier im JMCO zeigen nur zu deutlich: deren Kooperation im JMCO Juba brachte hier eine gewisse Annäherung der zwei Offiziere verfeindeter Staaten zustande. Auf die Nachfrage, ob es ähnliche Treffen zwischen Pakistan und Indien gibt, antwortet der indische Offizier, dass sich an ihrer Grenze nur Kugeln treffen, er aber seinen pakistanischen Kollegen nach ihrer UNMIS-Tätigkeit sicher einmal besuchen wird.

Abyei – unsichere Gegenwart, ungewisse Zukunft

Klaus Coenen

Abyei, ein kleiner Distrikt der Provinz Südkordofan (Dschanub Kurdufan), in dem Norden und Süden des Sudan ethnisch und kulturell aufeinander treffen, gesegnet mit beachtlichen natürlichen Ressourcen, geplagt von fortdauernder Gewalt und in Erwartung eines noch ausstehendem Referendums über seine politische Zukunft, ist ein wesentlicher Streitpunkt – wenn nicht gar ein Stolperstein – in den Nachreferendum-Verhandlungen zwischen Nord und Süd, eine Projektionsfläche nahezu aller Probleme des Sudan auf 10.460 km².

Wieso konnten Nord und Süd sich im *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) über die Zukunft dieses zentral gelegenen Streifens Land, nur knapp 0.42% der Fläche des Sudan, nicht einigen? Warum ein nunmehr auf unabsehbare Zeit verschobenes Referendum, das eigentlich parallel zum Urnengang am 9. Januar 2011 stattfinden sollte? Weshalb die Befürchtung, dass es gar zu kriegerischen Auseinandersetzungen um dieses Gebiet kommen könnte¹, dessen Grenzen bereits Gegenstand eines Urteils des Ständigen Schiedsgerichtshofes (*Permanent Court of Arbitration*, PCA) in Den Haag waren?

Historische und kulturelle Faktoren

Das 2003 von ca. 34.000, durch Zuwanderung nun geschätzt 66.000 (UNMIS), Menschen bewohnte Gebiet gehörte im anglo-ägyptischen Sudan erst zu Bahr-al Ghazal, also zum Süden des durch koloniale Verwaltungsbereiche getrennten Landes, wurde 1905 aber durch die Briten der Region Kurdufan, und damit dem damaligen Verwaltungsbereich Nordsudan, zugeschlagen. Es liegt somit nördlich der 1.980 Kilometer langen, unmarkierten, unbewachten und erst zu rund 85% unbestrittenen Grenzlinie zwischen Nord und Süd. Besiedelt ist das Land aber durch die dem Süden zuzuordnende Ethnie der Ngok-Dinka, sesshaften nilotischen Viehzüchtern christlich/animistischen Glaubens. Für einige Monate im Jahr ziehen jedoch aus dem Norden nomadisierende Misseriya, Viehzüchter des islamisch/muslimischen Kulturkreises, wegen Wasser und Weideflächen in das Gebiet. Das dem Zusammentreffen zwischen Sesshaften und Nomaden immanente Konfliktpotential wurde über Jahrhunderte auf dem Weg von Verhandlungen über Wasser- und Weiderechte minimiert. Die



Kühe – Konfliktquelle im Sudan

Foto: Frederic Schneider

Folgen von Auseinandersetzungen mit traditionellen Waffen, z. B. wegen Viehdiebstahls, waren begrenzt. Anders sind die Konsequenzen heute, bei allgemeiner Verfügbarkeit von Kalaschnikows und anderen Schusswaffen. Dabei muss man verstehen, dass Viehdiebstahl, wie bei anderen Ethnien der Region der Raub von Kindern, nicht durch Unrechtsbewusstsein „belastet“ ist, sondern der Tradition entspricht. Wie sonst soll ein junger Dinka den Preis für seine Braut erbringen, der für eine großgewachsene Dinka – das Schönheitsideal liegt über 1,80 Meter – schon bis zu 300 Kühe sein kann. Neben diesen „traditionellen“ Auseinandersetzungen spielen weitere Faktoren eine entscheidende Rolle.

¹ „Sollbruchstelle des Friedensprozesses“, TAZ 23.07.2009, Präsident al-Bashir spricht am 19.01.2011 von Kriegsgefahr. Deutsche Welle, Journal extra, 31.01.2011: „Gewalt möglich“.

Einflussfaktoren

Bereits nach dem ersten, im August 1955 begonnenen Bürgerkrieg² war 1972 für Abyei ein dann nicht erfolgtes Referendum vorgesehen – ein weiterer Grund für die Dinka, die von besonderem Stolz geprägt sind, zu einer zeitweisen bewaffneter Gegnerschaft zum Regime in Khartum überzugehen. Die in diesen Guerillaaktivitäten gewonnenen Erfahrungen führten dazu, dass Dinkas in der SPLA (*Sudan People's Liberation Army*) schnell in führende Positionen aufstiegen. Daher wurde Abyei für Führungskader der SPLA und damit für leitende Köpfe der Regierungspartei SPLM (*Sudan People's Liberation Movement*), der GoSS (*Government of South Sudan*), Präsident Salva Kiir Mayardit eingeschlossen, zu einem ethnischen Prestige- und Kernanliegen.

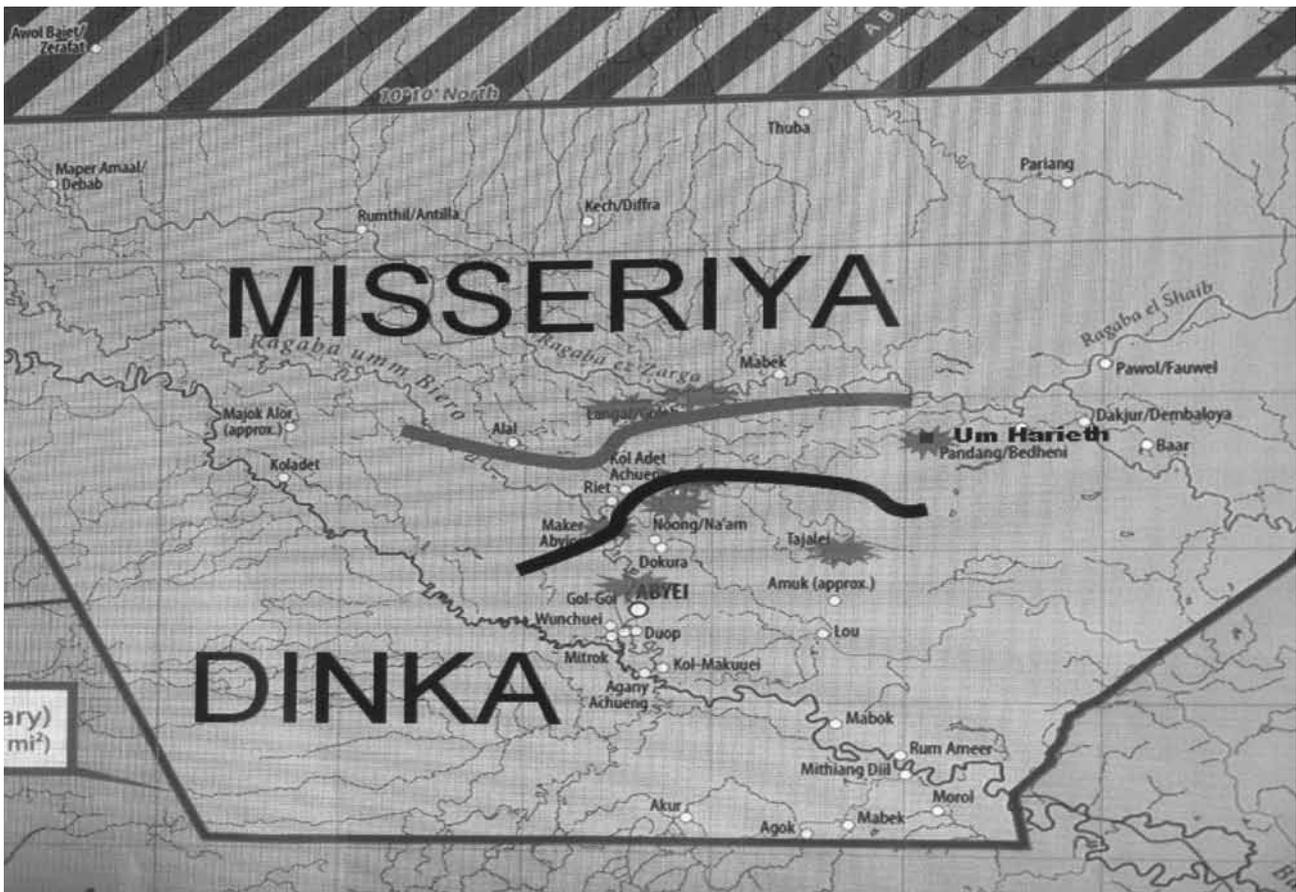
Anzumerken ist, dass die SPLA nach westlichem Verständnis weniger eine Armee im herkömmlichen Sinn als ein Zusammenschluss bewaffneter Widerstandsgruppen ist, die die Gegnerschaft zum Norden einte und die nun in die Streitkräfte der GoSS bzw. des künftigen Staates Südsudan integriert sind, integriert werden sollen oder sich wieder aus diesen als rebellierende Gruppen lösen. Kennzeichnend waren und sind interne Kämpfe um Pfründe und Macht, die auch heute die entstehende *Republic of South Sudan* (RoSS) erheblich belasten.³ Wie in vielen Staaten des Kontinents ist diese undisziplinierte Armee daher nicht Stabilitätsfaktor, sondern wesentlicher Teil der Probleme.

Ein weiterer Faktor ist ein Grundmuster sudanesischer Politik, das „divide et impera“. Man kauft oder mietet sich auf Zeit Gefolgschaft bzw. man gewährt jenen Gruppen dieselben Privilegien, bis hin zu Raub oder mehr, und bewahrt so seine eigene Machtbasis. In dieser „Tradition“ werden die Misseriya in Abyei, ebenso wie auch Rebellengruppen im Süden, für einen „Stellvertreterkrieg“ missbraucht.

Bei der erwähnten Gegnerschaft der Dinka zum Regime in Khartum und deren sofortigem Beitritt zur Sache des Südens im zweiten Bürgerkrieg 1983 beruhigte sich die Situation auch nach dem CPA 2005 in Abyei, dem Gebiet der heftigsten Gefechte im Bürgerkrieg, nur bedingt. Schließlich kam es 2008 zu schweren Kämpfen zwischen der Regierungsarmee (*Sudanese Armed Forces / SAF*) und der SPLA mit über 100 Toten und bis zu 60.000 Flüchtlingen. Abyei, die gleichnamige Distrikthauptstadt, wurde völlig zerstört. In der Folge unterstellte der sudanesischer Präsident (*Presidency*) den Distrikt Abyei unmittelbar seiner Zuständigkeit, was allerdings bis heute unklare Befehlsverhältnisse zwischen den administrativen Ebenen zur Folge hat.

² Vgl. Schumann, Peter: Keine einfache Mission. Internationale Akteure und der Frieden im Sudan. Heinrich Böll Stiftung, Band 18, S. 101

³ Die internen Auseinandersetzungen spielten bereits im Bürgerkrieg eine Rolle und setzen sich auch heute fort. Exemplarisch für den Kampf um Pfründe ist der ehemalige Generalleutnant der SPLA, George Athor, der nach gescheiterter Bewerbung um den Posten des Provinzgouverneurs in Jonglei mit Teilen seiner Truppe wie mit regional ausgehobenen, ebenfalls Unzufriedenen, rebellierte und den Kampf gegen die GoSS aufnahm. Vier Tage vor dem Referendum im Januar 2011 unterzeichnete er einen Waffenstillstand, der am 11. Februar bereits wieder durch Gefechte mit ca. 140 Toten und über 100 Verwundeten gebrochen wurde. Die Kämpfe Athor contra SPLA dauern verlustreich an. Die Reihe ehemaliger SPLA-Kommandeure und Milizenführer, heutiger Warlords im Kampf gegen GoSS und SPLA ist lang: Die Generalmajore Abdel-Bagi Ayii, der am 22. März der GoSS den Krieg erklärte, Peter Gatdet Yak, der der Exekution von Gefangenen beschuldigt wird, Colonel Galtual Gai, David Yau Yau, Johnson Olong und nicht zuletzt Generalmajor Gabriel Tanginya, der sich nach Berichten des *Sudan Tribune* am 25. April nach verlustreichen Kämpfen in der Provinz Jonglei der SPLA ergeben haben soll (geschätzte Stärke seiner Miliz über 5.000 Mann). Waffenlieferungen des Nordens an GL Athor sind bewiesen, für die *Popular Defence Force* der Misseriya wie deren Milizen unbestritten, an etliche der z. Z. sieben weiteren im Süden rebellierenden Gruppen werden diese vermutet. Am 28. März 2011 bestätigte z. B. Präsidentenberater Mustafa Osman Ismail in London, Chatham House, dass die NCP (*National Congress Party*/Regierungspartei Nord) Waffen an Milizen des Südens liefert und begründete dies mit dem Aufenthalt von „Rebellen“ aus Darfur.



Lagekarte der UNMIS mit dem Frontlinienverlauf und den Gebieten aktueller größerer Gewalttaten.

Foto: Sven Simon

Neben den offiziellen bewaffneten Organen, einer *Joint Integrated Unit (JIU)*⁴ und der lokalen integrierten Polizei mit 350 Mann, hälftig bestehend aus ausgebildeten nordsudanesischen Polizisten sowie unvorbereiteten südsudanesischen Soldaten, agieren in Abyei die paramilitärischen *Popular Defence Forces* der Misseriya, die, wie auch deren Milizen, durch den Norden ausgebildet und ausgerüstet sind, ebenso wie z.T. verselbständigte SPLA-Komponenten und Dinka-„Selbstverteidigungskräfte“. Hieraus ergibt sich eine hochexplosive Gemengelage. Diese gestaltet die Auftrags Erfüllung der UNMIS in besagtem Distrikt, in dem die Bewegungsmöglichkeiten ihrer militärischen und polizeilichen Kräfte – 700 Mann aus Sambia mit auf den Schutz von Zivilisten beschränktem Mandat – eingeschränkt sind, nicht einfach. Hinreichenden Schutz, Sicherheit und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung gewährleistet keines der genannten Elemente. Kritisch, mit weiterhin steigender Tendenz, wurde die Situation, als zwei Tage vor dem Referendum, also am 7. Januar 2011, Misseriya-Milizen rund zwölf Kilometer nördlich der Distrikthauptstadt ein Dorf der Dinka überfielen. Mehr als 30 Tote und über 200 Flüchtlinge wurden gezählt. Unmittelbar ausgelöst wurde die Gewalt durch Behinderung des nomadischen Viehtriebs zu Wasser und zu Land durch Polizisten des Südens. Nach Vermittlungsversuchen flammte die Gewalt zwischenzeitlich mehrfach

⁴ Kapitel VI des CPA beinhaltet die „Security Arrangements“. Danach bestehen SAF und SPLA während der Übergangszeit in proportional verringertem Umfang gleichberechtigt unter der Bezeichnung *Sudan's National Armed Forces* fort. Daneben sind als Nukleus einer Armee des geeinten Sudan, zu gleichen Teilen aus SAF und SPLA, die *Joint Integrated Units* in Stärke von 39.000 Mann zu bilden. Kommandostruktur, Führungsgrundsätze, Ausbildung, Dislozierung u. a. sind genauso geregelt wie die Rückführung der Kräfte in ihre jeweiligen Staaten im Fall der Entscheidung des Südens für seine Unabhängigkeit. In die Praxis konnte diese Zielsetzung nicht umgesetzt werden. Statt „Joint“ blieben die Einheiten Kontingente des Südens bzw. Nordens mit nicht nur gelegentlichen internen Auseinandersetzungen. Und nun, in der Phase der Rückführung, stellen sie ein ernstzunehmendes Sicherheitsproblem für beide Seiten dar.

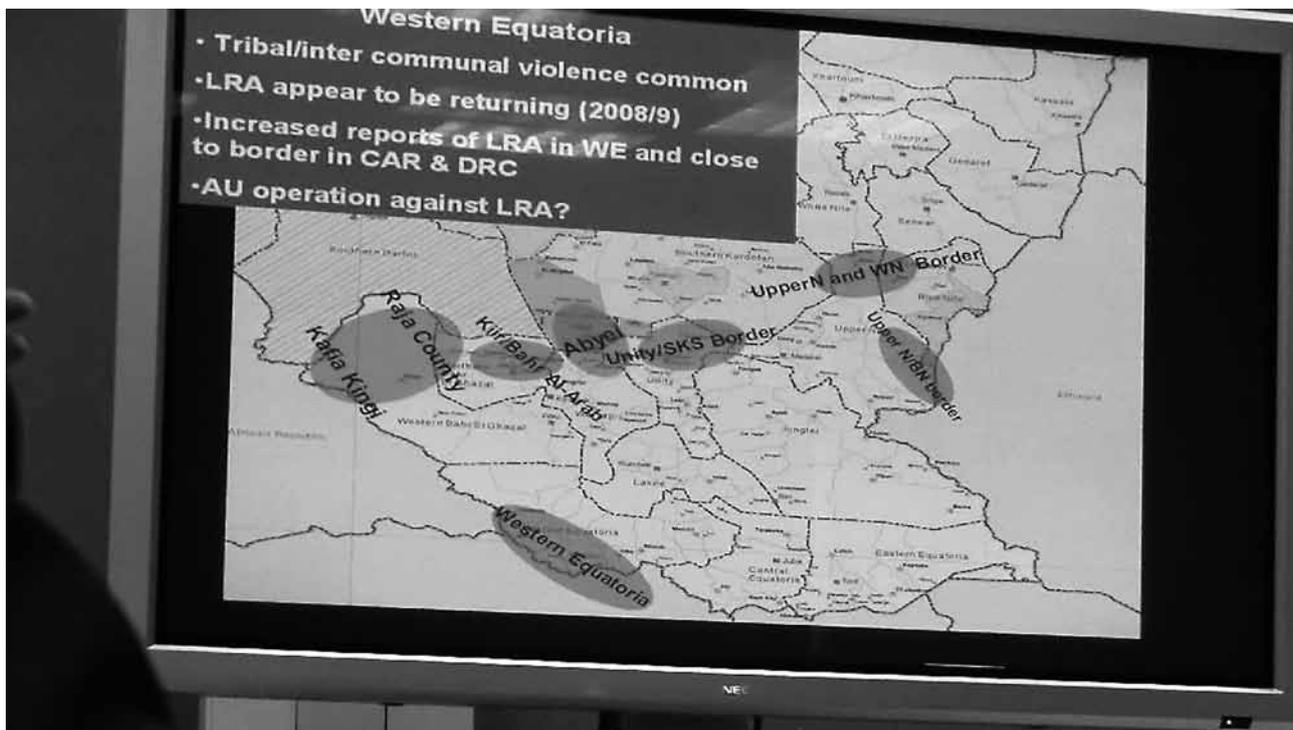
wieder auf. Die Folge waren nach Angaben des OCHA weit über 100 Tote und ca. 20.000 Flüchtlinge. Besonders beunruhigend waren dabei der Einsatz schwerer Waffen und der Aufmarsch von SAF wie der SPLA an den Außengrenzen Abyeis.

Sehr besorgt über diese Konzentration hochgerüsteter Kräfte, darunter Panzer und Kampfhubschrauber, zeigte sich bei einem Briefing auch Georg Charpentier, *Deputy Special Representative of the Secretary-General and UN Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator in the Sudan*. Zur Beruhigung der Situation in Abyei und auch um den Streitkräften des Nordens wie des Südens keine Begründung für einen Einmarsch zu liefern, verhandelte Anfang Mai der Leiter der UNMIS mit den Führern der *National Congress Party (NCP)* und der SPLM. Ziel war es, die Einhaltung der Abkommen von Abyei und Kadugli zu erreichen, die zur Beendigung der derzeitigen Gewaltausbrüche im Januar bzw. März geschlossen wurden und u. a. den Abzug aller „nichtautorisierten“ bewaffneten Kräfte aus dem Distrikt Abyei zum Inhalt hatten. Danach dürften sich eigentlich neben UNMIS-Komponenten nur die *Joint Integrated Unit*, sowie *Joint Integrated Police Units* in Abyei befinden, übrigens Einheiten, deren Anteile aus dem Norden sich mittlerweile auch gegenseitig bewaffnete Scharmützel liefern, die bereits zum Tod etlicher Zivilisten sowie von Militär- und Polizeikräften führten.

Diese Spannungen wurden noch durch die Gouverneurswahl in Südkordofan am 2. Mai 2011 verschärft, die Amtsinhaber Ahmed Haroun, ein vom Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) wegen Kriegsverbrechen in Darfur gesuchter NCP-Politiker, zu verhindern suchte. Ihm loyale Kräfte der *Popular Defence Force* überfielen z. B. am 13. April drei Dörfer und hinterließen 17 Tote sowie über 350 abgebrannte Häuser und Hütten.

Internationale Beobachter haben daher noch im Mai, knapp zwei Monate vor der Gründung der *Republic of South Sudan*, eine begrenzte bewaffnete Konfrontation zwischen nord- und südsudanesischen Kräften wegen Abyei, das in der Presse auch Kaschmir des Sudan genannt wird, nicht mehr ausgeschlossen.

Abyei ist daher Brandherd wie Stolperstein im Trennungsprozess. In Addis Abeba fanden vom 1. bis 6. März 2011 unter Moderation des *AU High-Level-Implementation-Panel (AUHLIP)* Gespräche über die sogenannten *Post-Referendum Arrangements* (Nachreferendumsgespräche)



Abyei ist am meisten problematisch, aber nur *eine* der Konfliktregionen an der Grenze des Südsudans.

Foto: Jürgen Wolf

zur Regelung aller offenen Fragen im Vorfeld der Unabhängigkeit des Südens statt. Diese waren nach Auskunft des *Senior Political Officer* des AU-Verbindungsbüros im Sudan, Mr. Boitshoko Mokgatlhe, durch ein Auf und Ab gekennzeichnet und mussten wegen der Gewaltausbrüche in Abyei bereits zweimal unterbrochen werden. Nur auf Betreiben des AUHLIP unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten der Republik Südafrika, Thabo Mbeki, wurden jeweils wieder Anläufe zur Fortsetzung der Gespräche unternommen. Und dies, obwohl so entscheidende Probleme wie die Staatsbürgerschaftsfragen, die Aufteilung der 38 Mrd. US-Dollar betragenden Auslandsverschuldung, die Zuordnung der Gewinne aus der Erdölförderung, der künftige Status internationaler Verträge, die Grenzfragen und vieles mehr dringend und schnell einer Lösung bedürfen. Auch die deutliche Ermahnung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon, die Gespräche über Abyei wieder aufzunehmen und mit Priorität zu einer Regelung zu gelangen, brachte keine Bewegung. Das verabredete Ziel, den Status bis Ende März 2011 zu klären, wurde nicht nur nicht erreicht, es rückte aufgrund verbaler Aufrüstung der beiden Präsidenten in weite Ferne. Eine Verhandlungslösung ist z. Z. nicht in Sicht (Stand: August 2011). So erklärte Präsident Omar Hassan Ahmad al-Bashir bei einer Wahlkampfveranstaltung in Südkordofan noch am 27. April, Abyei sei und bleibe Teil des Nordens, drohte mit Nichtanerkennung des neuen Staates im Süden und darüber hinaus mit Krieg, nachdem er bereits vorher die Nichtbeachtung der Rechte der Misseriya durch den Süden als Gefahr für den Frieden bezeichnet hatte. Präsident Salva Kiir Mayardit andererseits ließ bei den Nachreferendumsgesprächen am Sitz der AU in Äthiopien keinerlei Zweifel am Anspruch des Südens auf Abyei.

Neben den aufgeführten Faktoren ist der immer erwähnte Erdölreichtum Abyeis ein wesentlicher Grund für die Auseinandersetzung. Viele Experten übersehen dabei allerdings, dass die ertragreichsten Ölfelder (Heglig und Bamboo) durch den von beiden Seiten anerkannten Schiedsspruch des PCA vom Juni 2009, der die Grenze Abyeis nach Süden verschob, nunmehr zum Norden gehören.⁵

Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang aber auch die fast nie genannten, bisher unerschlossenen weiteren Bodenschätze (industrielle Erze u. a.). Absolut verkannt wird oft die überragende Bedeutung von Wasser und Weidegründen, ein unschätzbare Wert in dieser Grenzregion zwischen Halbwüste und fruchtbarem Land. Für die nomadisierenden Misseriya ist der zeitweise Zugang zu den stets Wasser führenden Flüssen Kea und insbesondere Bahr al-Arab überlebensnotwendig.

Die Misseriya, eine Untergruppe der Baggara – als ehemals wesentlicher Träger des Mahdi-Aufstands eine einflussreiche Ethnie –, haben feste Verbindungen zu den drei Gruppen des arabischen Nordens, die seit Ende des 19. Jahrhunderts (Kalifat von Ondurman) die Geschicke des Landes – auch in Zeiten des Kondominiums mit Duldung der Briten – unter sich aushandeln. Vor diesem Hintergrund, und nicht nur wegen des Erdölreichtums, ist das Eintreten al-Bashirs für die Misseriya und Abyei zu werten. Er ist nicht der unumschränkt herrschende Präsident, als der er oft dargestellt wird. Auch sein politisches Schicksal ist, gerade in der Schwächephase der Abtrennung des Südens, unbeschadet seiner Beliebtheit in der Masse der Bevölkerung, von eben dieser Interessengruppe abhängig. Bei der Lagebeurteilung nicht zu vernachlässigende psychologische Faktoren sind, neben der genannten Affinität der SPLM-Führung zu Abyei, der Frust der Ngok-Dinkas über das vereinbarte, aber ausgesetzte Referendum, die Erinnerung an die gewaltigen, durch die Misseriya 1965 verübten Massaker, wie auf deren Seite die Furcht um den Verlust des Zugangs zu Wasser und Weideflächen im Süden. Beide Bevölkerungsgruppen hegen zudem berechnete Zweifel an der tatsächlichen Umsetzung der sowohl im CPA als auch im *Abyei Referendum Act* vom 31. Dezember 2009 festgeschriebenen, hehren Regelungen für das „Gebiet Abyei“.

⁵ Die Frage der Grenzen Abyeis wurde von beiden Seiten an den Ständigen Schiedsgerichtshof (*Permanent Court of Arbitration*; PCA) herangetragen. Grund war, dass die im CPA aufgeführte Grenze, die von den Briten 1905 nach Kurdufan transferierten neun Häuptlingsgebiete, nicht als geographische Begrenzung sondern als solche von Einflussgebieten zu verstehen ist und damit Fragen offen ließ. Der beidseitig anerkannte Schiedsspruch des PCA vom 23. Juli 2009 verschob die Grenze Abyeis zu Lasten der künftigen *Republic of South Sudan* deutlich nach Süden.

Die Zukunft Abyeis wird, da eine Einigung nicht möglich war, in Kapitel IV (von insg. VI Kapiteln) des CPA gesondert behandelt. Abyei wird als Brücke zwischen Nord und Süd definiert, die Grenze unter Bezug auf die „neun Ngok-Dinka Häuptlingsgebiete“, die 1905 durch die Briten nach „Kordofan transferiert“ wurden, festgeschrieben (vgl. Anm.4) und den Misseriya wie anderen Nomaden das Recht auf die traditionellen Weidegründe und die Überschreitung der Grenze zugesichert. Es werden Regelungen für eine Übergangszeit getroffen (doppelte Staatsbürgerschaft, gemeinsame Administration durch Nord und Süd sowie deren Gliederung, Aufteilung der Öleinnahmen usw.), die gleichzeitig mit dem Referendum in einem gesonderten Wahlgang abgeschlossen werden soll. Zur Wahl stehen dabei folgende Optionen:

- a) Abyei behält seinen speziellen administrativen Status im Norden.
- b) Abyei wird Teil von Bahr el Ghazal im Süden des Sudan.

Diese Entscheidung ist unabhängig vom Ausgang des Referendums über die Selbständigkeit des Südens.

Die Umsetzung dieser Vereinbarungen des CPA wurde im *Abyei Referendum Act* durch das gemeinsame Parlament von Nord und Süd verabschiedet.

Festgeschrieben werden darin:

- die Grenze unter Anerkennung des Schiedsspruchs des PCA,
- die Festlegung des Termins für den Beginn des Abyei Referendums auf den 9. Januar 2011,
- die Berufung einer Abyei Wahlkommission (*Abyei Referendum Commission*),
- sowie die Bestimmungen für die Wahlberechtigung (Ngok-Dinka und andere im Gebiet lebende Sudanesen, die in das Wählerverzeichnis eingetragen sind).

Neben einer Fülle von Detailfragen auf 28 Seiten wird die Finanzierung des Abyei Referendums durch die Regierung (GoNU) und die internationale Gemeinschaft vereinbart. Letztendlich aber bleibt bei dieser Formulierung des Gesetzes die entscheidende Frage offen, wer in das Wählerverzeichnis eingetragen werden kann und damit der Streitpunkt, der das Abyei Referendum bis heute verhindert hat.

Ein Ausblick

Beide Konfliktparteien haben in fast 40 Jahren Bürgerkrieg erkennen müssen, dass ein Sieg über die Gegenseite nicht zu erringen ist. Beide Seiten wissen auch, dass die Nutzung des Reichtums des Landes, des Öls, auf absehbare Zeit nur durch Einvernehmen möglich und damit eine friedliche Lösung unumgänglich ist.

Präsident al-Bashir ist sich seiner innenpolitisch, durch die Abspaltung des Südens wie durch die Anklage vor dem IStGH, geschwächten Position bewusst. Auch der sogenannte arabische Frühling ist nicht ganz spurlos an Khartum vorüber gegangen. Omar al-Bashir ist klar, dass auch der Norden erheblicher Hilfe bedarf und er nur im Fall einer friedlichen Trennung von der Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung des Südens profitieren bzw. er sich seine Zurückhaltung honorieren lassen kann.⁶ Dies, wie auch die Vermeidung zu starker einseitiger Abhängigkeiten (Volksrepublik China), gebietet den Verzicht auf militärische Konfrontation.

Präsident Salva Kiir andererseits ist sich darüber im Klaren, dass er die Republik Südsudan nur mit umfassendster Hilfe der internationalen Gemeinschaft aufbauen und lebensfähig erhalten kann, dass er zu nahezu 100% von dieser abhängig ist. Die Folgen militärischer Abenteuer dürften ihm hinreichend aufgezeigt worden sein. Daraus ergibt sich, dass bei zu unterstellendem rationalen

⁶ Zu den bei Wohlverhalten möglichen Hilfen könnten ein Schuldenerlass, die Aufhebung von Sanktionen, die Streichung von der Terrorliste, gegebenenfalls das Thema Anklage vor dem IStGH gehören.

Handeln eine ernsthafte kriegerische Auseinandersetzung zwischen Nord und Süd ausgeschlossen werden kann. Garant hierfür dürfte auch der massive Einfluss der USA sein, der öffentlich weniger Beachtung findet als die häufig überzeichnete Rolle der VR China wie auch das Engagement von AU und IGAD.

Dies alles schließt aber nicht aus, dass man versucht, die Gegenseite zu schwächen, zu spalten oder zur Implosion zu bringen. In dieser Vorgehensweise unterscheiden sich Nord und Süd nicht wesentlich, nur dass die *Republic of South Sudan* noch erhebliche Probleme im Inneren hat. Diese liegen nicht zuletzt auch darin begründet, dass die Anführer der Rebellion ihre Rolle als politische Führer in einem Einigungsprozess dieses Staates ohne eigene Identität, aber mit über 200 Ethnien und langen Kämpfen dieser Gruppen untereinander, noch finden müssen. Die Auseinandersetzungen der Fraktionen im Süden forderten im Bürgerkrieg mehr Opfer als der Kampf gegen den Norden.

Auf Abyei bezogen heißt das, dass dort auch aufgrund der Vielzahl der zum Teil nur begrenzt steuerbaren benannten Akteure, derzeit (Stand: Mitte Mai 2011) die Gefahr einer eng begrenzten militärischen Konfrontation zwischen Nord und Süd durchaus real ist. Mit dem weiteren Agieren der genannten „Stellvertreter“ und den bekannten katastrophalen humanitären Folgen ist mit hoher Wahrscheinlichkeit noch für längere Zeit zu rechnen.

Die politische Lösung, das Referendum, dürfte auf die lange Bank geschoben werden, sofern es überhaupt noch stattfindet. Mit der Verzögerung halten sich die Parteien nicht zuletzt auch Möglichkeiten der Steuerung krisenhafter Entwicklungen in dieser Region offen. Keine guten Aussichten für die leidgeplagte Bevölkerung Abyeis und eine gewaltige Herausforderung für die UNMIS-Nachfolgeoperation.

Nachtrag

Am 21. Mai 2011 ist die SAF in Abyei einmarschiert. Aus der zuvor noch als real gegeben bewerteten Gefahr einer eng begrenzten militärischen Nord-Süd-Konfrontation in Abyei ist bittere Realität geworden. Dies erfordert nun nach der Unabhängigkeitserklärung eine Fortschreibung der Ereignisse (Stand 18.07.2011).

Dem Einmarsch der SAF am 21. Mai 2011 ging am 19. Mai ein Angriff auf einen von den sambischen Blauhelmen begleiteten Konvoi von 200 vertragsgemäß abziehenden Angehörigen des SAF-Anteils einer Joint Integrated Unit durch SPLA-Kräfte voraus. Die SPLA setzte den daraufhin einrückenden überlegenen Kräften des Nordens in dreitägigen Gefechten keinen nennenswerten Widerstand entgegen. Salva Kiir bezeichnete die Besetzung als Akt des Krieges, versicherte aber gleichzeitig, dass der Süden nicht zurückschlagen werde. Der Norden seinerseits widersetzte sich zwar der Aufforderung des UN-Sicherheitsrats („ernsthafte Verletzung des CPA“) zum Rückzug und begründete dies mit der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Sicherheit, schlug aber vor, die UNMIS-Kräfte aus Abyei abzuziehen und durch effizientere Kräfte, – „of more African nature“ – zu ersetzen sowie erneut eine gemeinsame Administration zu bilden. Der erste Vorschlag (d.h. wirkungsvollere Kräfte zur Friedenssicherung) ist auf das Versagen der sambischen Peacekeeper zurückzuführen, die nicht nur beim Schutz des o.g. Konvois, sondern auch bei der Erfüllung des mandatierten Auftrags zum Schutz der Bevölkerung in der Distrikthauptstadt Abyei beim Einmarsch versagt hatten. Sie blieben in der heißen Phase, in der u. a. auch Vorratslager der UN geplündert wurden, zunächst 48 Stunden untätig im Schutz ihrer Unterkünfte. Die Flüchtlingszahl infolge des Einmarschs wird von OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) zurzeit auf 76.000 Menschen geschätzt, die Anzahl der Todesopfer soll bei mehreren Hundert liegen.

Für die meisten Fragen der Post Referendum Arrangements (Teillösung für die Staatsbürgerschaft durch Gewährung einer neunmonatigen Übergangsfrist zur Beantragung von Aufenthaltsgenehmigungen im Gaststaat; Grenzen; Schulden; internationale Verträge; Öleinnahmen; Währung – neue Scheine sind angekündigt, für den Süden bereits gedruckt – usw.) sind nach wie vor keine Lösun-

gen in Sicht. Dennoch haben die Gespräche über Abyei unter der Moderation von Thabo Mbeki zu einer zeitlich begrenzten Vereinbarung zwischen der GoS (Government of Sudan) und der SPLM, den „Temporary Arrangements for the Administration and Security of the Abyei Area“, geführt. In diesem, am 20. Juni 2011 gezeichneten Papier, das zur friedlichen Lösung der Frage des endgültigen Status von Abyei auf der Basis von Vorschlägen der AU (AU High-Level Implementation Panel) Gültigkeit haben und kein Präjudiz für diese sein soll, wird, in Anlehnung an den Abyei Referendum Act, ein Administrations- wie Schiedsregime festgeschrieben. Vereinbart wird darin der Rückzug aller bewaffneten Kräfte aus Abyei, wie auch, durch gesondertes UN-Mandat, die Schaffung einer „Interim Security Force for Abyei“, gestellt im Wesentlichen durch die äthiopische Armee (4.200 Soldaten, 50 Polizisten). Ebenso werden die Rechte der Flüchtlinge auf Rückkehr, der UN und NGOs auf humanitäre Hilfeleistungen, der Nomaden auf Wasser und Weidefläche sowie deren Schutz durch eine gesonderte Polizei festgeschrieben.

Die Umsetzung der Vereinbarung hat mit der durch die USA beantragten und vom Sicherheitsrat gebilligten Resolution 1990 vom 27. Juni 2011 begonnen, welche die UN-Friedensmission UNISFA mandatiert. Die Dislozierung des äthiopischen Kontingents läuft seit dem 13. Juli. Damit ist der Konflikt um Abyei (im Sinne des Nordens) auf unabsehbare Zeit „eingefroren“, d. h. es verbleibt Zeit, das Verhältnis der im Referendum – so es kommen sollte – Wahlberechtigten zugunsten der Republik Sudan zu verändern. Die Vereinten Nationen wie die USA haben hier ihre Besorgnis bezüglich einer ethnischen Säuberung des Distrikts Abyei zum Ausdruck gebracht.

Der ausführliche Nachtrag ist aufgrund der regelmäßig geäußerten Befürchtungen bzgl. einer Kriegsgefahr und einseitiger Schuldzuweisung geboten. Auch die Kämpfe in Südkordofan/Nuba Berge bedürfen differenzierter Betrachtung. Die SAF hat die Ende Mai angekündigte „Säuberung“ des eigenen Staatsgebiets von bewaffneten Gruppen, die auf der Seite des Südens kämpften, wie auch von Teilen abtrünniger bzw. noch loyaler SPLA-Kräfte, begonnen, deren Entwaffnung und Rückführung auf die Südseite der Grenze von der Regierung des Südens ebenso abgelehnt wird wie die Verantwortung für diese Kräfte. Ein Ende Juni verhandeltes und von Salva Kiir wie auch dem 1. Vizepräsidenten der Republik Sudan, Taha, gebilligtes Abkommen zur Lösung des blutigen Konflikts wurde durch Präsident Omar al Bashir mit der Weisung zur Fortsetzung der Säuberung konterkariert. Dies, wie viele Handlungen (z. B. Veränderungen an der Spitze der SAF) und markige Äußerungen al Bashirs deuten darauf hin, dass der Präsident sich zunehmend durch Hardliner bedroht sieht, ein Wechsel an der Spitze der Republik mit keineswegs positiven Folgen nicht mehr völlig auszuschließen ist.

Lange, verlustreiche Kämpfe in den Nuba Bergen mit der Gefahr eines Übergreifens auf Blue Nile State sowie Darfur – dem gerade gezeichneten Doha-Abkommen fehlt die wichtigste Gruppe – und der Folge zunehmender Instabilität der Republik Sudan werden wahrscheinlicher. Für die katastrophale Situation der Bevölkerung in den Nuba Bergen ist damit kein Ende in Sicht; extensive Rachejustiz ist weiter zu befürchten.

An den im o.g. Ausblick getroffenen Aussagen kann in vollen Umfang festgehalten werden (Stand: Juli 2011). Auch wenn die äußeren Anzeichen zuweilen auf Konflikt deuten mögen: Es droht tatsächlich wohl keine Gefahr einer ernsthaften kriegerischen Auseinandersetzung Republik Sudan/ Republik Südsudan, unbeschadet starker Äußerungen al Bashirs, wie z. B. der Drohung mit einer Sperrung des Öltransports nach Port Sudan oder der Hinweis auf Kriegsgefahr. Hier hat al Bashir gerade erst deutliche Worte u. a. von der VR China gehört, Abnehmer von einem Drittel des im Sudan geförderten Erdöls.

Aber Geplänkel, harsche Drohungen sowie die Unterstützung rebellierender Gruppen und Ethnien auf dem Gebiet der Gegenseite sind auch in Zukunft zu erwarten, genauso wie der Poker um alle offenen Fragen der Trennung.

Es wird weiterhin eines starken Engagements seitens AU, IGAD, UN/UNMISS wie auch der internationalen Gemeinschaft bedürfen, um die geschwächte und im Selbstverständnis verletzte Republik Sudan zu stabilisieren und die Republik Südsudan, die alle Voraussetzungen eines „failing state“ in sich birgt, auf den Weg zu einem stabilen, lebensfähigen Staat zu bringen.

Der Konflikt in Darfur und die Hybridmission der Afrikanischen Union und der UN (UNAMID)

Andreas Bummel

Mit zur Zeit 17.670 Blauhelmsoldaten, 4.986 UN-Polizisten und 4.708 weiteren zivilen Kräften und einem Jahresbudget von 1,8 Milliarden US-Dollar¹ operiert in der sudanesischen Region Darfur die größte Friedensmission der internationalen Gemeinschaft, die Hybridmission der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID).

Darfur liegt im Westen des Sudan, ist von Land umgeben und erstreckt sich über eine Fläche von etwa 440.000 Quadratkilometern.² Das Einsatzgebiet von UNAMID ist damit ungefähr so groß wie Schweden oder der Irak. Aufgrund seiner Grenze zu Libyen, dem Tschad und der Zentralafrikanischen Republik besitzt Darfur geopolitische Bedeutung über den Sudan hinaus. Die Gegend war und ist Rückzugsort für diverse Guerillabewegungen aus dem Ausland. Seit 1994 ist Darfur administrativ auf drei der 25 sudanesischen Bundesstaaten³ verteilt, auf Norddarfur, Westdarfur und Süddarfur. Staatliche Funktionen sind weitgehend inexistent.

Von den rund sechs Millionen Einwohnern Darfurs leben heute geschätzte zwei Millionen als Vertriebene, die meisten von ihnen in einem der etwa 73 Flüchtlingslager in der Region. Sie sind Überlebende eines Konflikts, der im Juni 2004 vom Kongress der Vereinigten Staaten als Völkermord durch regierungsgestützte Milizen eingestuft wurde. Schätzungen zufolge sind seit 2003 bis zu 400.000 Menschen zu Tode gekommen, bis zu 70.000 von ihnen als direkte Folge von Gewalt.⁴ Die Flüchtlinge, genauso wie viele Menschen, die noch in ihrer angestammten Heimat leben, sind auf internationale humanitäre Hilfe angewiesen.

Die Aufgabe von UNAMID ist es unter anderem, zum Schutz der Zivilbevölkerung und zur Sicherheit der humanitären Hilfe „beizutragen“.⁵ UNAMID ist autorisiert, zu diesem Zweck und zur Selbstverteidigung gegebenenfalls Waffengewalt einzusetzen. Die Mission wurde am 31. Juli 2007 mit Resolution 1769 vom UN-Sicherheitsrat beschlossen⁶, nachdem sich die ab Mai 2004 aus einer Beobachtermision entstandene Operation der Afrikanischen Union, AMIS, dafür als untauglich erwies.

Die Konstruktion der in dieser Form einmaligen Hybridmission in Darfur und die Probleme von UNAMID lassen sich nur aus einer näheren Betrachtung des Konflikts in Darfur heraus verstehen. Der Konflikt in Darfur hat eng miteinander verwobene historische, geographische, politische, wirtschaftliche, ethnische und umweltbedingte Ursachen und entzieht sich einfachen Erklärungsmustern.

¹ Zahlen gem. *United Nations Peacekeeping Operations, Fact Sheet: 31 May 2011*. Verfügbar unter: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/bnote010101.pdf> [Zugegriffen am 25.07.2011].

² Die Flächenangaben variieren je nach Quelle zwischen 250.000 und rund 510.000 Quadratkilometern. Diese Angabe stammt aus: Darfur. *Encyclopædia Britannica*. *Encyclopædia Britannica Online*, 2011. Verfügbar unter: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/151534/Darfur> [Zugegriffen am 13.04.2011].

³ Zehn dieser Bundesstaaten haben sich als Teil der neuen unabhängigen Republik des Südsudan am 9. Juli 2011 vom Sudan abgespalten.

⁴ Vgl. Gesellschaft für bedrohte Völker (Hg.), *Völkermord in Darfur*. Menschenrechtsreport Nr. 34 der Gesellschaft für bedrohte Völker, September 2006. S. 9; Die genauen Zahlen sind unbekannt und umstritten, vgl. ebd. S. 128ff. sowie die kritische Darstellung bei Mahmood Mamdani, *Saviors and Survivors*. Darfur, Politics, and the War on Terror. New York et. al.: Doubleday, 2009. S. 25-33.

⁵ Dieser Teil des Mandats basiert auf einer Bezugnahme auf Absätze 54-55 des *Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the hybrid operation in Darfur*, UN-Dok. S/2007/307/Rev.1 vom 5. Juni 2007.

⁶ Das Mandat umfasste den Zeitraum von 12 Monaten und wurde seither jedes Jahr um die gleiche Dauer verlängert, zuletzt mit Resolution 2003 (2001) vom 29. Juli 2011 bis zum 31. Juli 2012.



Für ein Treffen in Khartum angereistes Team von UNAMID mit Ekkehard Griep.

Foto: Jürgen Wolf

Marginalisierung und Klimawandel

Wie auch der Südsudan und der Osten des Landes wurde Darfur jahrzehntelang von der Zentralregierung vernachlässigt. Dabei ist der Sudan eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt. Auf dem Index für menschliche Entwicklung des UN-Entwicklungsprogramms UNDP rangiert das Land auf Platz 154 von 169.⁷ Die stets von arabisch geprägten Gruppen kontrollierte Zentralregierung hat die Hauptstadt und die Nilgendend des Nordens auf Kosten des restlichen Landes seit der Unabhängigkeit 1956 stark privilegiert. Die politische, wirtschaftliche und soziale Marginalisierung des restlichen Landes wurde im Jahr 2000 in einem anonym verbreiteten „Schwarzbuch Sudan“ erstmals ausführlich dokumentiert und angeprangert.⁸

Darfur leidet zudem unter Wüstenbildung und Dürre. Die Region liegt in der Sahelzone, die sich über rund 5.400 Kilometer vom Atlantischen Ozean im Westen Afrikas bis zum Roten Meer im Osten erstreckt. Nach Feststellungen des UN-Umweltprogramms UNEP hat sich die Grenze zwischen Wüste und Halbwüste seit den 1930er Jahren im Sudan um bis zu 200 Kilometer nach Süden verschoben.⁹ In der Hauptstadt von Norddarfur, El Fasher, wurde seit 1946 ein langfristiger Rückgang der durchschnittlichen jährlichen Niederschlagsmenge von über 30 Prozent gemessen.¹⁰ Die Vieh- und Kamelnomaden haben ihre Migrationsbewegung entsprechend angepasst. Die Beziehungen zwischen Nomaden sowie Landbesitzern und Bauern sind unter Druck geraten. Dies besonders in den Jahren 2001 bis 2004, die seit Anfang der 1970er zu den schlimmsten Dürrejahre zählen.¹¹

⁷ United Nations Development Programme (Hg.), Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development. New York: Palgrave Macmillan, 2010. S. 150.

⁸ Die Angaben des Schwarzbuches waren ein offenes Geheimnis und wurden von Ökonomen verifiziert, siehe zum Beispiel Alex Cobham, Causes of Conflict in Sudan: Testing ‚The Black Book‘, in: The European Journal of Development Research 17, Nr. 3 (September 2005): 462-480.

⁹ United Nations Environment Programme (Hg.), Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment. Nairobi, 2007. http://postconflict.unep.ch/publications/UNEP_Sudan.pdf, S. 9.

¹⁰ Ebd., S. 60.

¹¹ Richard Cockett, Sudan. Darfur and the Failure of an African State. New Haven and London: Yale University Press, 2010. S. 172.

Laut Mahmood Mamdani entfalten sich als Folge zwei Achsen ethnischer Konflikte in Darfur, eine von Norden nach Süden zwischen Kamelnomaden des Nordens und sesshaften Stämmen des Südens sowie eine andere innerhalb des Südens zwischen den dortigen Viehnomaden.¹² Die Auseinandersetzungen in Darfur werden nach UNEP durch eine „problematische Kombination aus Bevölkerungswachstum, Übernutzung von Ressourcen und einer offenbar schwerwiegenden langfristigen Reduktion der Niederschlagsmenge“¹³ verschärft.

Bewaffneter Widerstand gegen Karthum

Als Auslöser der Eskalation ab Anfang 2003 gilt allgemein der Beginn einer Rebellion gegen die Zentralregierung in Khartum, das *Government of Sudan* (GoS). Mit dem *Sudan Liberation Movement* (SLM)¹⁴ und dem *Justice and Equality Movement* (JEM) nahmen zwei Rebellengruppen den bewaffneten Kampf gegen die GoS in Darfur auf. Die SLM setzte sich hauptsächlich aus Mitgliedern der ethnischen Gruppen der Fur, Zaghawa und Masalit zusammen.

Der Journalist Richard Cockett hat mit Repräsentanten von SLM und JEM gesprochen. Ihrer übereinstimmenden Darstellung nach sei der Hauptfaktor für den bewaffneten Widerstand nicht die ökonomische Marginalisierung oder ein Mangel an Land oder Wasser gewesen. Vielmehr seien bestimmte als schwarzafrikanisch angesehene Stämme in Darfur, die Fur und Zaghawa, als Folge einer von der Regierung gestützten Politik der „Arabisierung“ von arabischen Milizen angegriffen worden.¹⁵

Wie Julie Flint und Alex de Waal in ihrem Standardwerk zu dem Konflikt ausführen, waren Anfang 2003 schon seit über einem halben Jahr Kampfhandlungen in der Region im Gange.¹⁶ Nach Angaben der Gesellschaft für bedrohte Völker hat die sudanesisch Armee schon seit langem Milizen arabischer oder arabisierte Bevölkerungsgruppen bewaffnet und ausgebildet, die dann die Bevölkerung terrorisiert hätten. Zwischen Mai 1990 und Ende September 2002 seien schätzungsweise rund 5.000 Menschen bei Überfällen dieser Milizen und bewaffneten Auseinandersetzungen gestorben.¹⁷

„Zusammenfassend“, so die Gesellschaft, „lässt sich feststellen, dass die schwierige ökologische Lage in Darfur, Dürre und Hitzeperioden, die Verarmung und Vernachlässigung der Region und das gezielte Schüren von Konflikten zwischen den ethnischen Gruppen durch die Machthaber in Khartum (Bewaffnung von Gruppen, Straflosigkeit für Verbrechen, rassistische Diskriminierung der Schwarzafrikaner) zu einer Eskalation der Situation im Februar 2003 geführt“ hätten.¹⁸

Die Rebellen forderten im Wesentlichen Schutz, Amnestie, mehr Entwicklung für Darfur und politische Autonomie im Rahmen eines föderalen Systems.¹⁹

¹² Mahmood Mamdani, Fn. 4, S. 242.

¹³ Zit. aus: United Nations Environment Programme (Hg.), Fn. 9, S. 239.

¹⁴ Oft auch abgekürzt mit SLA für *Sudanese Liberation Army*.

¹⁵ Richard Cockett, Fn. 11, S. 174f. – Der Konflikt kann aber nicht allein auf eine Auseinandersetzung zwischen „Arabern“ und „Afrikanern“ reduziert werden. Die US-amerikanische *Save Darfur Coalition* bezeichnet dieses Erklärungsmuster inzwischen als Mythos, siehe *Save Darfur, What Has Happened in Darfur?*, <http://www.savedarfur.org/pages/primer> [Zugegriffen am 13.04.2011].

¹⁶ Siehe Julie Flint und Alex de Waal, *Darfur. A New History of a Long War*. 2. Aufl. London, New York: Zed Books, 2009. S. 81 ff.

¹⁷ Gesellschaft für bedrohte Völker (Hg.), Fn. 4, S. 149.

¹⁸ Ebd., S. 147.

¹⁹ Julie Flint und Alex de Waal, Fn. 16, S. 117.

Aufstandsbekämpfung mit Miliz, Luftwaffe und Armee

Im April 2003 erklärte der sudanesishe Präsident Omar Al-Bashir in El-Fasher, der Hauptstadt von Norddarfur, nach erfolglosen Gesprächsversuchen²⁰, dass seine Regierung keine Verhandlungen führen werde. Die Rebellion werde von der Armee niedergeschmettert werden.²¹

Die massive Gewalt gegen Zivilisten und die Vertreibungspolitik²² war Teil der Aufstandsbekämpfung der Regierung. Nach Ansicht der Vorverfahrenskammer des Internationalen Strafgerichtshofes, an den die Situation mit Resolution 1593 des UN-Sicherheitsrates vom 31. März 2005 überwiesen wurde und die über den Antrag des Anklägers zur Ausstellung eines Haftbefehls gegen Al-Bashir zu befinden hatte, gibt es die begründete Annahme, dass dabei gezielte Gewalt gegen Mitglieder der ethnischen Gruppen der Fur, Zaghawa und Masalit verübt wurde, um diese in Teilen zu vernichten.²³

Eine Feststellung, ob Völkermordabsicht vorlag oder nicht, wird letztlich nur vor Gericht getroffen werden können.²⁴ Es ist jedoch als sichere Erkenntnis anzusehen, dass die Regierung des Sudan mithilfe der von ihr unterstützten Dschandschawid-Milizen, ihrer Luftstreitkräfte und der Armee die Hauptverantwortung für die Eskalation des Konflikts und für systematische und planmäßige Verbrechen gegen die Menschlichkeit mit hunderttausenden von Toten und Millionen Vertriebenen trägt.²⁵

Die Beobachtermission der Afrikanischen Union

Am 14. März 2004 schlug der UN-Repräsentant im Sudan, Mukesh Kapila, bei *BBC Today Alarm*. Er beschuldigte die Regierung des Sudan, in Darfur „ethnische Säuberungen“ zu begehen und bezeichnete die Situation als „schlimmste humanitäre Krise“ in der Welt.²⁶ Seine Einlassungen katapultierten Darfur, von dem zuvor nur wenige gehört hatten, auf die Titelseiten und in die Nachrichtensendungen der Weltmedien. Im Zusammenspiel mit dem internationalen Gedenken an den Beginn des Völkermordes an den Tutsi und gemäßigten Hutus in Ruanda anlässlich des zehnten Jahrestages am 7. April 2004 entstand enormer öffentlicher Druck.

Am 8. April 2004 wurde von der GoS, SLM und JEM ein Waffenstillstand vereinbart, dessen Einhaltung von der Afrikanischen Union (AU) überwacht werden sollte. Im Mai wurden die Modalitäten festgelegt, die Kampfhandlungen und Übergriffe gingen jedoch weiter. Als im August 150 ruandische Soldaten zum Schutz der AU-Beobachter entsandt wurden, entstand die militärische Komponente des AU-Einsatzes. Bis April 2005 wurde die Operation AMIS sukzessive auf 7.000 Mann erweitert. Federführend für die Befassung der AU mit der Lage war der erst im Mai 2004 neu gebildete *African Peace and Security Council*, dem der Sudan bis 2006 als eines von fünfzehn Mitgliedern selbst angehörte.

²⁰ Vgl. Mahmood Mamdani, Fn. 4, S. 255f.

²¹ Julie Flint und Alex de Waal, Fn. 16, S. 119.

²² Siehe hierzu John Hagan und Joshua Kaiser, *The displaced and dispossessed of Darfur: explaining the sources of a continuing state-led genocide*, in: *The British Journal of Sociology*, Vol. 62, Issue 1, 2011.

²³ International Criminal Court, Pre-Trial Chamber I: *In the Case of The Prosecutor vs. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Second Warrant of Arrest*. Dok.-Nr. ICC-02/05-01/09 vom 12. Juli 2010.

²⁴ Zum Tatbestand des Völkermordes in der Rechtsprechung des Jugoslawien-Tribunals vgl. Andreas Bummel und Frank Selbmann, *Genozid – Eine Zwischenbilanz der Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien*, in: *Humanitäres Völkerrecht*, Nr. 1 (2006): S. 60-68.

²⁵ Vgl. United Nations, *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*. Geneva, 25. Januar 2005.

²⁶ Zit. aus: Richard Cockett, Fn. 11, S. 206. Kapila wurde kurz darauf des Landes verwiesen.

Die Reaktion der Vereinten Nationen

Der UN-Sicherheitsrat begann, sich mit der Lage zu befassen.²⁷ Im Juli 2004 drohte er der GoS mit Sanktionen²⁸, im September etablierte er eine internationale Untersuchungskommission²⁹, die im Januar 2005 ihren Bericht vorlegte.³⁰ Wie bereits erwähnt, wurde die Situation im März 2005 vom UN-Sicherheitsrat an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen. Wirksam waren die Maßnahmen nicht. Im Zeitraum zwischen der ersten Befassung des UN-Sicherheitsrates bis zum Frühjahr 2005 waren nahezu 120.000 Menschen ums Leben gekommen.³¹ AMIS konnte die Verbrechen bestenfalls dokumentieren.

Im August 2004 begannen unter dem Dach der AU Friedensverhandlungen in Abuja, Nigeria. Zwei Monate nach Unterzeichnung einer Grundsatzvereinbarung am 5. Juli 2005 hatten sich von der SLM und JEM bereits mehr als zwanzig Gruppierungen abgespalten.³² Durch diese Splittergruppen wurde die Lage noch schwieriger. Mit gewalttätigen Aktionen wollten sie nicht zuletzt ihre Bedeutung für den internationalen Friedensprozess unterstreichen. Als im Mai 2006 die Verhandlungen mit dem *Darfur Peace Agreement* beendet wurden, schlossen sich dem Abkommen lediglich das GoS und eine SLM-Fraktion unter Mini Menawi an. JEM und eine SLM-Fraktion unter Abdul Wahid al Nur blieben der Vereinbarung fern. Nichtsdestotrotz gingen die Unterzeichner und die AU daran, das Abkommen umzusetzen. Die Nicht-Unterzeichner nahmen die AU und AMIS dadurch verstärkt als Konfliktpartei wahr.

Die Behandlung des Darfur-Konflikts durch den UN-Sicherheitsrat und die internationale Gemeinschaft befand sich im Schatten der Friedensbemühungen zwischen Nord- und Südsudan. Nach 21 Jahren Bürgerkrieg und bis zu zwei Millionen Toten gab es dort endlich Fortschritte. Im Januar 2005 wurde zwischen der GoS und dem südsudanesischen *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) ein Friedensabkommen geschlossen, das *Comprehensive Peace Agreement*, CPA. Ein massives Einschreiten in den Darfur-Konflikt, etwa durch das Einrichten einer Flugverbotszone und der Entsendung einer robusten militärischen Schutztruppe, hätte nach Wahrnehmung vieler Akteure unabsehbare Konsequenzen für den Friedensprozess zwischen dem Norden und Süden gehabt.³³ Zur Unterstützung der Umsetzung des CPA rief der UN-Sicherheitsrat am 24. März 2005 in Übereinstimmung mit dem GoS und der SPLM eine UN-Friedenstruppe im Sudan ins Leben, die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS).³⁴ Die Resolution forderte UNMIS auf, eng mit AMIS zusammenzuarbeiten. Die Situation in Darfur wurde aus dem Mandat der Mission ansonsten allerdings vollständig herausgehalten.

Beschränkte Optionen

Angesichts der fortdauernden Gewalt, der sich verschärfenden humanitären Lage in Darfur und der Ineffektivität von AMIS autorisierte der UN-Sicherheitsrat mit Resolution 1706 vom 31. August 2006 schließlich eine Erweiterung des Mandats von UNMIS auf die Situation in Darfur. Die Resolution machte den Schritt allerdings nicht zuletzt auf Verlangen des ständigen Ratsmitgliedes China von einer Zustimmung der GoS abhängig. Die Regierung des Sudan stimmte aber nicht zu. Gegen die Möglichkeit eines UN-geführten Einsatzes, der noch dazu bevollmächtigt wäre, die Milizen in Dar-

²⁷ Erstmals wird Darfur in Abs. 6 von Resolution 1547 vom 11. Juni 2004 erwähnt.

²⁸ Resolution 1556 vom 30. Juli 2004.

²⁹ Resolution 1564 vom 18. September 2004.

³⁰ United Nations, Fn. 24.

³¹ Fred Grünfeld und Wessel Vermeulen. Failures to Prevent Genocide in Rwanda (1994), Srebrenica (1995), and Darfur (since 2003), in: *Genocide Studies and Prevention* 4, Nr. 2 (2009): 221-237, S. 230.

³² Mamdani, Mahmood, Fn. 4, S. 39.

³³ Vgl. dazu Fred Grünfeld und Wessel Vermeulen, Fn. 31, S. 229, 231.

³⁴ Resolution 1706 vom 24. März 2005.

fur zu entwaffnen, gab es vielmehr heftigen Widerstand. Eine solche Truppe, so die Drohung des Sudan, werde als feindliche Invasion mit allen Mitteln bekämpft werden.

Kampfmaßnahmen gegen die sudanesisische Regierung wären im UN-Sicherheitsrat auf die strikte Ablehnung Chinas gestoßen und wurden auch von der Arabischen Liga abgelehnt. Zudem, so der Friedensforscher Harald Müller, seien die Nachbarländer über eine Ausweitung des Konflikts besorgt gewesen. Ein solches Eingreifen hätte „die Gefahr eines massiven, transnationalen ethnischen Konflikts“ ergeben.³⁵ Aufgrund der geographischen Lage Darfurs wären Zwangsmaßnahmen gegen den Willen der GoS darüber hinaus nur unter schwierigen Bedingungen durchführbar gewesen. „Damit“, so Müller, „hatte die internationale Gemeinschaft nur schwache Optionen. Es blieb bei notdürftigen und unzureichenden Schutzzonen um einige Flüchtlingslager.“³⁶

Der Start von UNAMID

Im Mai 2007 befand sich AMIS kurz vor dem Kollaps. Es mangelte vor allem an Geld und Ausrüstung. Die Afrikanische Union konnte die Operation nicht mehr alleine weiterführen. Die sudanesisische Regierung war bereit, eine Führung durch die UN zu akzeptieren, wenn die Mission weiterhin „afrikanischer Prägung“ sein würde. Auch das anfangs für eine UN-Truppe vorgesehene Mandat, die Milizen in Darfur notfalls zwangsweise zu entwaffnen, war vom Tisch. Die Truppensteller sollten hauptsächlich aus Afrika kommen. Die Hybridmission wurde unter diesen Vorzeichen vorbereitet. Der Stabswechsel von der AU zur UN fand am 31. Dezember 2007 statt. Bereits wenige Tage später wurde ein UNAMID-Konvoi von der sudanesischen Armee überfallen.



UNAMID Teamsites in Darfur

Foto: Jürgen Wolf

³⁵ Zit. aus: Harald Müller, Ein Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. HSKF Standpunkte Nr. 2/2011, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, 2011. S. 4.

³⁶ Zit. aus: Ebd.

Statt der geplanten Sollstärke von rund 26.000 Mann waren zu Beginn von UNAMID nur etwa 9.000 vor Ort. Die AMIS-Soldaten in Darfur strichen ihre Helme schlicht blau um. Die Ausrüstung blieb mangelhaft. Was sich änderte, war vor allem die Kommandostruktur der Mission und dass wieder Sold bezahlt wurde. Neue Kräfte kamen erst langsam ab Mitte 2008 in Darfur an.

Ein wesentliches Problem der Operation ist bis heute der Mangel an Hubschraubern. Um in dem riesigen Einsatzgebiet seinen Aufgaben nachkommen zu können, benötigt UNAMID mindestens 24 davon. Zu Beginn der Operation waren es drei und gegenwärtig sind es fünf.³⁷

Am Gängelband der GoS

Zwar basiert das Mandat von UNAMID auf Kapitel VII der UN-Charta und ermöglicht somit im Prinzip Maßnahmen gegen den Willen der Konfliktparteien. Dies betrifft aber nur lokale Auseinandersetzungen. UNAMID ist auf die Zustimmung, zumindest aber auf eine Duldung durch die GoS, angewiesen. Die Regierung übt starken Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der Operation aus. Von Anfang an warf die GoS der Mission zudem bürokratische Hürden in den Weg. Die Ausrüstung für die ersten vier neuen Bataillone aus Ägypten und Äthiopien beispielsweise wurden monatelang in Port Sudan aufgehalten.³⁸

Die Bewegungsfreiheit von UNAMID wird von der Regierung des Sudan, allerdings auch von Rebellen Gruppen, eingeschränkt. Im letzten 90-Tage-Bericht des UN-Generalsekretärs vom 18. Januar 2011 etwa ist von 123 Fällen im Jahr 2010 die Rede.³⁹ Große Teile der rund 12.800 Quadratkilometer umfassenden Bergregion Jebel Marra sind nach Angaben des Berichts seit Februar 2010 für humanitäre Hilfe und UNAMID ganz gesperrt.⁴⁰ Seit Mai 2011 wird im Rahmen der so genannten Operation ‚*Spring Basket*‘ angestrebt, den Zugang sukzessive wieder herzustellen.. Angeblich will sich UNAMID jetzt im ganzen Einsatzgebiet robuster gegen Einschränkungen der Bewegungsfreiheit wehren und Straßensperren gegebenenfalls auch mit Gewalt durchbrechen.

Flüge von UNAMID-Flugzeugen und der zurzeit fünf Hubschrauber müssen im Voraus bei GoS angemeldet und genehmigt werden. Die Regierung und ihre Streitkräfte sind jederzeit darüber im Bilde, wie die Flugbewegungen von UNAMID aussehen und können diese aufgrund der Genehmigungspflicht nach Belieben unterbinden. Die Nachtflugausrüstung der wenigen UNAMID-Hubschrauber wurde von der GoS zwangsweise demontiert.

Um nach Darfur zu gelangen und bei UNAMID tätig sein zu können, benötigen UNAMID-Angehörige ein Visum der sudanesischen Regierung. Die Erteilung oder Nichterteilung von Visa ist ein wichtiges Kontrollinstrument der GoS. Visa werden oft sehr verzögert und manchmal gar nicht ausgestellt. Im März 2011 beispielsweise hat der Sudan Berichten zufolge 108 ugandischen UNAMID-Polizeikräften ein Visum verweigert. Sie konnten ihren Dienst nicht antreten.

³⁷ Vgl. Andreas Bummel, Keine Hubschrauber für Darfur, in: pogrom, Nr. 246 (2008): 40.

³⁸ Stephanie McCrummen, Peacekeepers in Darfur Hobbled by Need, Washington Post, 4. Juli 2008.

³⁹ United Nations, Report of the Secretary-General on the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur, UN-Dok. S/2011/22 vom 18. Januar 2011, Abs. 35.

⁴⁰ Ebd., Abs. 23, 40.

Deutsches Engagement bei UNAMID

Einer deutschen Beteiligung an UNAMID hat der Deutsche Bundestag am 15. November 2007 zugestimmt. Bereits seit 2004 hatte Deutschland AMIS logistisch und finanziell unterstützt.⁴¹ Das Bundestagsmandat für die deutsche Partizipation an UNAMID wurde jährlich verlängert, zuletzt am 8. Juli 2011 bis „längstens“ zum 15. November 2012.⁴² Die mandatierte Obergrenze der personellen Beteiligung Deutschlands liegt weiterhin bei 50 Soldaten.

Zum Zeitpunkt der letzten Mandatsverlängerung im Juli 2011 waren nach Angaben des Auswärtigen Amtes sechs Offiziere der Bundeswehr bei UNAMID im Einsatz. Daneben hilft die Bundesrepublik bei der Ausbildung und Ausstattung von afrikanischen Polizeikräften für einen Einsatz bei UNAMID. So seien für 3,9 Millionen Euro eine senegalesische Einheit ausgerüstet und das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* (KAIPTC) in Accra gefördert worden.⁴³ Am KAIPTC werden seit 2008 vornehmlich afrikanische Polizisten im Rahmen eines *pre-deployment* Trainings für ihren Einsatz in Darfur vorbereitet. Anfänglich übernahmen Deutsche Polizeiausbilder komplett die Ausbildung und haben nun durch die Weiterbildung afrikanischer Trainer diese Aufgabe abgegeben.

Im Bundeshaushaltsplan für 2011 ist ein deutscher Beitrag zu UNAMID in Höhe von rund 106,7 Millionen Euro eingestellt, 2010 waren es 96,1 Millionen Euro, 2009 rund 77 Millionen und 2008 rund 90,9 Millionen Euro.

Schlussbemerkungen

Die schlimmste Gewalt mit der höchsten Todesrate in Darfur, der „Völkermord auf Raten“, wurde etwa zwischen Frühjahr 2003 und Frühjahr 2005 verübt. Kennzeichnend war jedoch, dass die Übergriffe auch danach kontinuierlich weiter stattfanden. Erst im Juni 2009 hat der US-Sondergesandte für den Sudan, Scott Gration, die Einstufung der fortdauernden Gewalt durch die GoS als Genozid aufgegeben.⁴⁴

Bei einem Gespräch in Karthum am 21. März 2011 zeichneten Vertreter von UNAMID ein eher optimistisches Bild der Lage. Beispielsweise habe es 2010 in Darfur 2.331 Tote gegeben, davon 173 Zivilisten. Dies seien weniger Tote, als im gleichen Zeitraum im Südsudan zu beklagen gewesen seien. Die Rückkehr der Vertriebenen in ihre angestammte Heimat sei auf der Agenda des von Qatar moderierten Friedensprozesses.⁴⁵ Tatsächlich allerdings scheint dieses wichtige Anliegen illusorisch. Nach Angaben des *Sudan Human Security Baseline Assessment* wurden allein zwischen Januar und März 2011 im Gegenteil über 70.000 weitere Zivilisten durch Angriffe von Regierungskräften in Flüchtlingslager in Nord- und Süddarfur getrieben, was die Friedensgespräche in Doha in

⁴¹ Vgl. BT-Drucksache 16/5436 vom 23.05.2007.

⁴² Siehe BT-Drucksache 17/6322 vom 29.06.2011 und Plenarprotokoll 17/121 vom 08.07.2011, S. 14311 ff.

⁴³ Auswärtiges Amt, Deutsche Beteiligung an UNAMID, verfügbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/Sudan/UNAMID-Sudan_node.html [Zugegriffen am 25.07.2011]; siehe auch BT-Drucksache 17/1901 vom 02.06.2010, S. 3.

⁴⁴ Colum Lynch, Sudan's ‚Coordinated‘ Genocide in Darfur Is Over, U.S. Envoy Says, Washington Post, 18. Juni 2009. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/17/AR2009061703491.html> [Zugegriffen am 13.04.2011].

⁴⁵ Zur Chronologie und aktuellen Entwicklung des Doha-Prozesses siehe Sudan Human Security Baseline Assessment (Hg.), Darfur Peace Process Chronology, März 2011. Verfügbar unter <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/darfur-peace-process/HSBA-Darfur-Peace-Process%20Chronology.pdf> [Zugegriffen am 08.05.2011].

Frage stelle.⁴⁶ UNAMID hat weder das Mandat, noch die Fähigkeit, der fortgesetzten Vertreibungspolitik etwas entgegenzusetzen. Ohne den UNAMID-Einsatz allerdings wären die Bevölkerung und die Flüchtlinge in den Lagern noch stärker der Gewalt und der Willkür der GoS, der Rebellen Gruppen und krimineller Banden ausgesetzt. Die humanitäre Versorgung würde zusammenbrechen.

Fortgesetzter und verstärkter internationaler Druck auf das GoS ist erforderlich – und zwar nicht obwohl, sondern gerade weil die Umsetzung des CPA im Großen und Ganzen mit der Sezession des Südens zum 9. Juli 2011 gelungen ist. Dazu gehört unter anderem ein Beharren auf der Umsetzung der Haftbefehle des Internationalen Strafgerichtshofes ebenso wie die Beibehaltung gezielter Sanktionen. Gesprächspartner aus der US-Botschaft in Khartum betonten, dass die US-Sanktionen unabhängig von der Implementierung des CPA auch weiterhin mit der Situation in Darfur verknüpft seien. „Es gibt keinen Deal auf Kosten Darfurs“, wurde versichert.

⁴⁶ Sudan Human Security Baseline Assessment, Darfur Peace Process, updated March 2011, Verfügbar unter <http://www.smallarmssurveysudan.org/facts-figures-darfur-peace-process.php> [Zugegriffen am 08.05.2011].

Der Internationale Strafgerichtshof, Sudan und die Vereinten Nationen

Mayeul Hieramente

Der 1. Juli 2002 läutete ein neues Kapitel in der Geschichte der internationalen Strafverfolgung ein. Über 60 Staaten hatten zu diesem Zeitpunkt die Ratifikationsurkunde zum Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) hinterlegt. Das Gericht konnte in Den Haag, Niederlande, die Arbeit aufnehmen und stellte sich fortan der gewaltigen Aufgabe, schwerste Straftaten (Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen) strafrechtlich zu ahnden sowie die Hauptverantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen und vor Gericht bzw. ins Gefängnis zu bringen. Viele Hürden galt es zu überwinden: Widerstand seitens dreier Vetomächte des UN-Sicherheitsrats (Vereinigte Staaten, China, Russland), Wahl der Richter und eines Chefanklägers (Luis Moreno-Ocampo) und Aufbau einer Institution mit qualifiziertem Personal, welches bei den Ad hoc-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda noch immer benötigt wurde. Einige dieser Hürden konnten mittlerweile überwunden werden. Während das Eis zwischen dem IStGH und der US-Administration stetig schmilzt, die Anzahl der Mitgliedstaaten auf 114 angewachsen ist und sich das Gericht damit in kleinen Schritten der angestrebten Universalität annähert, die ersten Personen in Haft genommen und vor Gericht gestellt wurden und damit Hoffnung auf eine effektive Strafverfolgungsinstanz aufkeimt, hat sich das Verhältnis des Gerichtshofs zu den von Ermittlungen betroffenen Staaten und dem afrikanischen Kontinent bzw. deren Staats- und Regierungschefs rapide verschlechtert. Die Afrikanische Union (AU) nutzte mehrfach die Gelegenheit, den IStGH und dessen Chefankläger aufgrund der Afrikazentriertheit der Ermittlungen an den Pranger zu stellen und forderte zum wiederholten Male den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf, der Ermittlungstätigkeit des Haager Gerichts Grenzen zu setzen. Zwar sieht das Rom-Statut – das Gründungsstatut des IStGH – in Art. 16 eine derartige Möglichkeit einer Verfahrensunterbrechung für zwölf Monate vor. Mehrheiten im Sicherheitsrat fanden sich dafür bis dato nicht.

Die der Kritik der AU zugrunde liegende Feststellung lässt sich kaum bestreiten. Alle offiziellen Ermittlungen zu kriminellen Gesamtgeschehen – im Rom-Statut „Situation“ genannt – betreffen afrikanische Staaten. Zentraler Staat ist dabei die Republik Sudan. Zentral ist der Sudan zunächst in geografischer Hinsicht. So werden neben Straftaten im Sudan (Darfur) auch Straftaten in den Nachbarländern Libyen, Kenia, Uganda, (Demokratische Republik) Kongo und der Zentralafrikanischen Republik auf ihre (internationale) Strafwürdigkeit hin untersucht. Zentral ist der Fall Sudan auch deshalb, weil sich die Ermittlungen des IStGH nicht nur gegen Rebellenführer und ehemalige Minister richten. Vielmehr hat sich der Chefankläger entschlossen, auch einen Haftbefehl gegen den amtierenden Staatspräsidenten des Sudans, Omar al-Bashir, zu beantragen. Art. 27 II des Rom-Statuts erlaubt im Zusammenspiel mit der Verweisung der Darfursituation an den IStGH durch den UN-Sicherheitsrat derartige Strafverfolgungsmaßnahmen, obwohl amtierende Staats- und Regierungschefs für gewöhnlich aufgrund ihrer völkerrechtlichen Immunität vor Strafverfolgung geschützt sind. Politisch heikel sind Verfahren gegen amtierende Staatsschefs dennoch. So sitzt in derartigen Verfahren zwar nicht *de jure*, wohl aber *de facto* der betreffende Staat mit auf der Anklagebank. Besondere Aufmerksamkeit hat der Fall al-Bashir ferner deshalb erfahren, weil sich der sudanesischer Präsident für eine (mediale) Gegenoffensive entschieden hat und sich dabei nicht nur der Unterstützung



Der Constitutional Court (Nord-)Sudans: Von hier wird al-Bashir keinen Gegenwind verspüren.

Foto: Frederic Schneider

seitens der AU und der Arabischen Liga weitgehend sicher sein kann. Die Welle der arabischen Revolutionen hat an der sudanesischen Grenze offenbar bereits an Kraft verloren und droht dem nordsudanesischen Establishment nicht gefährlich zu werden. Die Regierungspartei NCP scheint nicht für ein Bauernopfer bereit zu sein, und das Militär steht fest auf al-Bashir's Seite. Die US-Administration, interessiert an einer unblutigen und schnellen Lösung des sudanesischen Nord-Süd-Konflikts und an sudanesischer Kooperation in der Bekämpfung des internationalen Terrorismus, plant die Aufhebung weitgehender Sanktionen und eine Beendigung des Pariastatus der sudanesischen Führung. Die Europäische Union zahlt Entwicklungshilfe. China, Indien und Malaysia investieren in sudanesische Ölfelder.

Es vermag kaum zu verwundern, dass auch die Vereinten Nationen dem von anderen zentralen Akteuren eingeschlagenen Kooperationskurs folgen. Die UN-AU-Hybridmission UNAMID im Darfur ist – ebenso wie es die bis zu ihrem Mandatsende Anfang Juli 2011 in Khartum stationierte UNMIS war – auf die Kooperation der sudanesischen Regierung angewiesen. UN-Mitarbeiter benötigen Visa zur Einreise, drohen in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt zu werden und sind für ihre alltägliche Arbeit auf das Vertrauen der Gesprächspartner in Regierung und Verwaltung vor Ort angewiesen.

Zwar haben sich die Vereinten Nationen im sog. *Relationship Agreement* grundsätzlich zur Kooperation mit den Organen des IStGH und insbesondere der Anklage verpflichtet. Anders als im Fall der MONUC-Mission im Kongo wurden diese allgemein gehaltenen Verpflichtungen im Falle von UNAMID und UNMIS jedoch nicht durch *Memoranda of Understanding* präzisiert und damit auch nicht praxisrelevant gemacht. Ein Informationsaustausch findet daher offiziell ebenso wenig statt wie logistische Unterstützung oder gar Festnahmen. *Amnesty International* wusste gar zu berichten, dass die Vereinten Nationen den vom IStGH per Haftbefehl gesuchten mutmaßlichen Kriegsverbrecher Ahmed Harun per Helikopter transportiert haben. Doch ist eine solche Zurückhaltung der UNMIS wirklich moralisch zu verurteilen oder ließen sich nicht im Gegenteil die vom IStGH erlassenen Haftbefehle als „*nuisance*“ bezeichnen? Gilt es doch zu bedenken, dass Ahmed Harun, derzeit Gouverneur der krisengeschüttelten Region South Kordofan als talentierter Manager der regionalen Streitigkeiten und damit als Garant einer friedlichen Teilung des sudanesischen Staats gilt. Es gilt ferner in den Blick zu nehmen, dass Präsident Omar al-Bashir zu Gute gehalten werden kann, dass er die Abspaltung des Südsudans hingenommen hat und daher die Unabhängigkeit des Südens bis auf die Krisenregion Abyei schon frühzeitig als sicher gelten konnte. Andererseits darf aber ebenso wenig vergessen werden, dass die Achtung, Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte einer der *raisons d'être* der Vereinten Nationen darstellt. Dazu gehört auch die strafrechtliche Aufarbeitung schwerster Menschenrechtsverletzungen durch kriminelle Eliten.

Sudan kann als Paradebeispiel für die Komplexität der Materie und das Dilemma der Vereinten Nationen gesehen werden. So besteht zwar ein grundsätzliches Interesse seitens der UN, derartige Strafverfahren zu fördern, gleichzeitig laufen sie jedoch Gefahr, sich dadurch jeglichen Handlungsspielraums zu berauben. Dieses Lavieren lässt sich an der Historie des Sudan-Falls exemplarisch aufzeigen: Das Verfahren wurde initiiert durch eine Verweisung des UN-Sicherheitsrats gem. Art. 13 (b) des Rom-Statuts i.V.m. Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen – bei Enthaltung der Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China. Da die Republik Sudan das Rom-Statut nicht unterzeichnet hat und die Taten im Darfur von und gegen sudanesischen Staatsangehörigen begangen wurden, hätte der IStGH ohne die Verweisung des Sicherheitsrats nicht tätig werden können. Trotz Sicherheitsratsverweisung verweigert das im Sudan anwesende UN-Personal allerdings die Kooperation. Die Funktionsfähigkeit der Friedensmission rückt gegenüber der Durchsetzung des Haftbefehls in den Vordergrund und hat für den UN-Generalsekretär augenscheinlich Priorität. Eine von der AU geforderte Verfahrensaussetzung wiederum findet nicht ausreichend Zuspruch im UN-Sicherheitsrat. Einen derartigen Affront gegenüber dem IStGH können und wollen sich die Vereinten Nationen und insbesondere die europäischen ständigen Sicherheitsratsmitglieder nicht leisten. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den Vereinten Nationen und dem IStGH im Hinblick auf Sudan ist und bleibt ein Drahtseilakt.

Zwar dürfte der Haftbefehl gegen den amtierenden Staatspräsidenten die Tätigkeit der UN nicht unbedingt erleichtert haben, schwerwiegende Konsequenzen drohen jedoch ebenfalls nicht. So ist zu erwarten, dass die Vereinten Nationen auch in Zukunft keine klare Stellung beziehen und dem grundsätzlichen Bekenntnis zur Strafverfolgung keine konkreten Taten folgen lassen werden. Für den IStGH bedeutet dies, dass eine Verhaftung al-Bashir's in naher und mittlerer Zukunft wohl nicht zu erwarten ist. Es bleibt abzuwarten, wann der IStGH die nächste große Hürde nimmt und sich endgültig auf internationaler Bühne etabliert.

II.

Die regionale Dimension

Der Sudan und seine Nachbarn

Max Middeke

Bis zum 9. Juli 2011 grenzte der Sudan als größter Flächenstaat Afrikas an neun verschiedene Staaten. Im Norden an Ägypten und Libyen, im Westen an den Tschad und die Zentralafrikanische Republik, im Süden an die Demokratische Republik Kongo, Uganda und Kenia und im Osten an Äthiopien und Eritrea. Als politisch und wirtschaftlich besonders bedeutsam können die Nord-, Süd- und Ostgrenzen des Sudans gesehen werden. Der Sudan ist das Bindeglied zwischen dem arabisch und muslimisch geprägten Norden Afrikas und Sub-Sahara Afrika, wo er an christlich geprägte Staaten angrenzt. Ausdruck dessen ist die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie der Arabischen Liga, der Organisation der Islamischen Konferenz sowie der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), einer regionalen Organisation der nordostafrikanischen Staaten.¹ Die jüngere Geschichte der Region ist geprägt durch zwischenstaatliche Kriege, Grenzdispute, Stellvertreterkriege, Wettbewerb um Ressourcen und sich entgegenstehenden Ideologien, mit dem Sudan und Somalia als Epizentren. Durch die vollzogene Unabhängigkeit des Südsudans am 9. Juli 2011 verschieben sich wichtige politische Parameter in der Region. So ist ein Beitritt des Südsudans zur *East African Community* (EAC)² zu erwarten und ein Ausbau der Beziehungen zu Uganda, Kenia und Äthiopien³, während der (Nord-)Sudan an Einfluss in Ostafrika einbüßen könnte. Im Folgenden sollen die Beziehungen zu den wichtigsten Nachbarn kurz vorgestellt werden.⁴ Dabei werden sowohl die historischen Beziehungen als auch erwartete Entwicklungen nach der Unabhängigkeit des Südsudans skizziert. Wichtig für das Verständnis von regionalen Dynamiken ist auch die Rolle von IGAD als zentraler Regionalorganisation für Friedens- und Sicherheitspolitik in Ostafrika.

Rolle der IGAD für den Nord-Süd-Friedensprozess

IGAD wurde 1986 als *Intergovernmental Authority on Drought and Development* (IGADD) mit humanitärem Mandat gegründet. Auslöser waren starke Dürreperioden und Naturkatastrophen am Horn von Afrika, die zu schwerwiegenden Hungersnöten, Landdegradation und wirtschaftlichem Abstieg führten. Mit der Einrichtung eines Frühwarnmechanismus für humanitäre Notlagen sollten vergleichbare Katastrophen in Zukunft abgewendet werden und internationale Geber schneller alarmiert und mobilisiert werden. Auf Initiative des kenianischen Präsidenten Moi reformierte sich die IGADD und wurde 1996 zur bis heute bestehenden IGAD mit erweitertem Mandat. Neben der Förderung der Ernährungssicherheit gehören nun auch gemeinsame Entwicklungsstrategien, nachhaltiges Umweltmanagement, regionale Infrastrukturentwicklung, Wissenschaftskooperation, ökonomische Integration sowie die Erhaltung von Frieden und Sicherheit zu ihren Aufgaben.⁵

¹ Mitglieder der IGAD sind: Äthiopien, Djibouti, Eritrea (suspendierte 2007 seine Mitgliedschaft), Kenia, Somalia, Sudan und Uganda. Sitz der Organisation ist Djibouti.

² Mitglieder der EAC sind: Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda. Beide Regionalorganisationen – IGAD und EAC – zählen zu den sieben Säulen der *African Regional Economic Communities* (RECs) und sind in die Struktur der Afrikanischen Union (AU) eingebunden (vgl. hierzu den Vertrag von Abuja 1991).

³ Auch ein Beitritt des Südsudans zu *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) wird diskutiert. Die Mitgliedschaften in EAC und COMESA überschneiden sich teilweise.

⁴ Der Artikel behandelt daher nicht die Beziehung zur Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik.

⁵ Zu Entwicklung, Struktur und Hintergrund der Regionalorganisation vgl.: Ulf Terlinden: IGAD – Papiertiger vor Mammutaufgaben, in: FES Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, Februar 2004.

Als Anfang der 1990er Jahre die nigerianischen Vermittlungsbemühungen im Sudankonflikt scheiterten, lud der sudanesisch-Präsident Omar al-Bashir IGADD als Mediator im Nord-Süd Konflikt ein.⁶ Khartum rechnete mit der Akzeptanz von IGADD durch die SPLM/A, da sie auch Staaten repräsentiert, die eher der SPLM/A nahestehen und mit Äthiopien und Eritrea die Unterstützung Khartums sichergestellt werden konnte.⁷ Die SPLM/A stand den Vermittlungsbemühungen der IGADD allerdings kritisch gegenüber, da sie generell davon ausging, dass staatliche Akteure gegenüber Rebellenbewegungen bevorzugt werden.⁸ Letztlich waren die USA entscheidend für die Teilnahme der SPLM/A an den Verhandlungen, indem eine *Declaration of Southern Unity* forciert wurde, die eine gestärkte SPLM/A hervorbrachte, indem weitere politisch-militärische Gruppen in die SPLM/A integriert wurden. Als wichtige Wegmarkierung wurde 1994 die *Declaration of Principles* (DoP) unter der Vermittlung von IGADD verabschiedet, die das Abhalten eines Referendums, die Trennung von Staat und Religion sowie weitere der Autonomie des Südsudans zugutekommende Regelungen enthielt. Allerdings strebte die ausgehandelte Formel weiterhin die Einheit des sudanesischen Staates an. Die Implementierung der DoP scheiterte jedoch zunächst am Widerstand Khartums, die daher erst 1997 ratifiziert wurde. 1998 brach erneut der äthiopisch-eritreische Konflikt aus und bis zu seinem Ende, zwei Jahre später, ließ der regionale Druck auf die sudanesischen Parteien zur Implementierung der DoP merklich nach.⁹ In der Zwischenzeit hatten sich andere Staaten als Mediatoren in dem Konflikt engagiert, und vor allem eine ägyptisch-libysche Friedensinitiative begann die Ambitionen der IGAD zu marginalisieren.¹⁰ Westliche Staaten schlossen sich 1997 zum *IGAD Partners Forum* zusammen, um Unterstützung für die Regionalorganisation zu mobilisieren.

Ein wirklicher Durchbruch der Friedensverhandlungen unter IGAD-Führung gelang erst in der Folge der Anschläge vom 11. September 2001 und dem Beginn des von den USA proklamierten „Krieges gegen den Terrorismus“. Die USA übten mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für den Sudan, einem 100 Millionen US-Dollar Etat für Friedensverhandlungen und der Androhung von weiteren Sanktionen gegen Khartum Druck auf beide Seiten aus, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Gleichzeitig konnte die SPLM/A weiter in den Norden vorrücken und erhöhte so ebenfalls den Druck auf Khartum. Die IGAD-Bemühungen unter kenianischer Führung führten schließlich zur Unterzeichnung des *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) in Nairobi 2005. Hatte Khartum ursprünglich IGAD auf seiner Seite gesehen, standen am Ende der IGAD-Bemühungen weitreichende Konzessionen für den Südsudan. Neben den IGAD-Staaten waren auch externe Akteure wie die USA, Norwegen und Großbritannien maßgeblich an den Friedensbemühungen beteiligt.¹¹

Aktuell spielt IGAD nur noch eine untergeordnete Rolle in der Implementierung des CPA. Khartum geht mittlerweile davon aus, dass die wichtigsten Staaten der Regionalorganisation, Kenia und Äthiopien, auf der Seite des Südens stehen, und auch Uganda wird dem Südlager zugerechnet. Der südsudanesisch-Präsident Salva Kiir versuchte 2010 die IGAD-Mitgliedsstaaten von einer

⁶ Zu den nigerianischen Vermittlungsbemühungen: Steven Wondu / Ann Lesch: *Battle for Peace in Sudan: An Analysis of the Abuja Conferences, 1992–1993*, Lanham, 2000.

⁷ Eritrea hatte zuvor die Unterstützung der SPLM/A offiziell für beendet erklärt und Äthiopien die SPLM/A sowie zahlreiche sudanesisch-Flüchtlinge ausgewiesen (s.u.).

⁸ Vgl. Tim Murithi: *Inter-governmental Authority on Development on the Ground: Comparing Interventions in Sudan and Somalia*, *African Security*, 2:2, 2009, S. 136-157.

⁹ Vgl. Knife Abraham: *The Horn of Africa. Conflicts and Conflict Mediation in the Greater Horn of Africa*, Addis Ababa, 2006, S. 197-225.

¹⁰ Ägypten und Libyen sahen in dem IGAD-Engagement Bestrebungen, die Einheit des Sudans aufzugeben und pro Teilung zu agieren. Aufgrund der zentralen Bedeutung des Nils für Ägypten war Kairo nicht gewillt, seinen Einfluss im Sudan durch eine eventuelle Teilung des Landes aufzugeben. Bestrebungen, beide Initiativen unter dem Dach der IGAD zu vereinen, wurden von IGAD abgelehnt.

¹¹ Vgl. Hilde F. Johnson: *Waging Peace in Sudan. The Inside Story of the Negotiations That Ended Africa's Longest Civil War*, Brighton & Eastbourne, 2011.

stärkeren Rolle im Sudan zu überzeugen.¹² Aufgrund der Ablehnung des Nordens scheiterten diese Bemühungen. Aktuell ist IGAD über den Sonderbeauftragten für den Sudan, Lissane Yohannes aus Äthiopien, im Sudan aktiv, definiert die eigene Rolle allerdings als Unterstützung für das *AU High-Level Implementation Panel*.¹³

Ägypten

Ägypten und der Sudan haben eine lange gemeinsame Geschichte und sind sowohl politisch als auch kulturell eng miteinander verknüpft. Vor der sudanesischen Unabhängigkeit 1956 übten Großbritannien und Ägypten im Rahmen des britisch-ägyptischen Kondominiums¹⁴ (1899-1955) weitgehende Kontrolle über den Sudan aus. Noch heute ist Ägypten wichtiger Anziehungspunkt für die sudanesischen Elite. Viele Sudanesen erhalten ihre Ausbildung in Ägypten, und während der Nasser-Ära begannen ägyptische Massenmedien, Filme und Waren auf den sudanesischen Markt zu drängen.¹⁵ Die intensiven Beziehungen spiegeln sich auch durch eine eigene Abteilung für den Sudan im ägyptischen Außenministerium wider.¹⁶ Noch immer gibt es Grenzstreitigkeiten zwischen beiden Ländern um das im Südosten Ägyptens am Roten Meer gelegene Hala'ib-Dreieck. Zwar ist keine Einigung über das Gebiet absehbar, dennoch konnte die Situation durch eine gewisse Zusammenarbeit entschärft werden, indem Tourismusverkehr erlaubt wurde, die Region beiden staatlichen Telekommunikationsnetzwerke angeschlossen wurde und sowohl das sudanesische als auch das ägyptische Pfund als Währung akzeptiert werden.

In der jüngeren Geschichte veränderte vor allem der Aufstieg des Islamisten at-Turabi und der Nationalen Islamischen Front ab 1989 die Beziehungen des Sudans zu Ägypten. Der islamische Fundamentalismus wurde als die größte Gefahr für das politische System Ägyptens gesehen und die einsetzende Islamisierung des Sudans kritisch verfolgt.¹⁷ Das Regime in Khartum unterhält beispielsweise enge Beziehungen zum Iran und steht im Verdacht, Waffen in den Nahen Osten zu schmuggeln.¹⁸ Eine neue regionale Dynamik wurde entfacht, als nachgewiesen werden konnte, dass sudanesischen Regierungsbeamte in den Attentatsversuch auf den ägyptischen Präsidenten Husni Mubarak in Addis Abeba, Äthiopien, im Juni 1995 involviert waren. Diese hatten die Attentäter mit Unterkunft, Pässen und Waffen in Addis Abeba ausgestattet.¹⁹ Daraufhin verschlechterten sich nicht nur die Beziehungen zu Ägypten, sondern vor allem auch zu Äthiopien (s. im Folgenden). Im Austausch gegen eine stärkere politische und wirtschaftliche Präsenz Ägyptens im Sudan konnten sich die Beziehungen beider Staaten wieder normalisieren.

¹² International Crisis Group: Sudan: Regional Perspectives on the Prospects of Southern Independence, Africa Report No. 159, May 2010, S. 18.

¹³ Das *AU High-Level Implementation Panel* wurde am 8. Mai 2010 in Addis Abeba gegründet. Vorsitzender des Panels ist der ehemalige südafrikanische Präsident Mbeki.

¹⁴ Ein Kondominium bezeichnet zunächst einmal eine gemeinschaftlich ausgeübte Herrschaft über ein bestimmtes Gebiet. Der Sudan stand letztlich allerdings unter britischer Herrschaft, da er von einem britischen Generalgouverneur verwaltet wurde und auch Ägypten ein britisches Protektorat darstellte.

¹⁵ Vgl. Almut Seiler-Dietrich: Sudanesische Literatur, in: Bernhard Chiari (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte Sudans, Paderborn u. a., 2008, S. 170-175.

¹⁶ Daneben gibt es noch zwei weitere Abteilungen für einzelne Länder: Israel und Palästina.

¹⁷ Sudan bot Osama bin-Laden eine Heimat, als dieser aus Saudi-Arabien fliehen musste. Auch islamische Fundamentalisten aus Palästina, Iran, Syrien und Afghanistan fanden ein neues Zuhause im Sudan.

¹⁸ Israel attackierte im Januar 2009 einen Waffentransport nahe Port Sudan. Der Sudan beschuldigt Israel eines weiteren Bombenangriffs im April 2011 auf ein Fahrzeug in der Nähe des Port Sudans, vgl.: BBC World News: Sudan accuses Israel over Port Sudan air strike, 6. April 2011.

¹⁹ Vgl. International Crisis Group: Sudan: Regional Perspectives on the Prospects of Southern Independence, Africa Report No. 159, May 2010, S. 18.



Ägypten möchte die Wasserentnahme aus dem Nil, wie hier in Khartum, möglichst gering halten.

Foto: Frederic Schneider

Für Ägypten steht die Einheit des Sudans im Vordergrund des Interesses. Der starke Einfluss auf den Sudan beruht vor allem auf der gemeinsamen Sprache, Religion, Geschichte und Kultur mit den (Nord-)Sudanese. Durch die Unabhängigkeit des Südsudans droht Ägypten ein Einflussverlust im Sudan und vor allem auf die Kontrolle des Nils, dem Lebenselixier der ägyptischen Gesellschaft. Daher war Ägypten stark engagiert, die Einheit des Sudans attraktiv zu machen und setzte Khartum unter Druck, mehr für die Einheit des Sudans zu unternehmen.²⁰ Mit der Unabhängigkeit des Südsudans scheint in Kairo jedoch ein Umdenken eingesetzt zu haben. Mittlerweile engagiert sich Ägypten in der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan, in dem es auch einen neuen Absatzmarkt sieht. Die Kontrolle des Nils bleibt ein beherrschendes Thema in den ägyptisch-sudanesischen Beziehungen. Aufgrund des fehlenden Regenwassers ist Ägyptens Nahrungs- und Wasserversorgung auf den Nil angewiesen. Zwar betonte der Südsudan von Anfang an, dass er bestehende Vereinbarungen zum Nutzung des Nilwassers achten werde, aufgrund der aktuellen Opposition zu dem bestehenden Nutzungsvertrag von 1929 durch Äthiopien, Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda befürchtet Ägypten jedoch, dass sich der Südsudan schon bald auf die Seite dieser Staatenkoalition schlagen könnte. Die offizielle Linie des Südsudans unterstreicht eine Einigung mit dem Norden innerhalb der zugesicherten 25 Prozent des Nilwassers für den Sudan, die im Nutzungsvertrag von 1929 festgelegt wurden. Für den Bau von Wasserkraftwerken hat Ägypten die Bedingung gestellt, dass ägyptische Firmen den Zuschlag erhalten sollen oder Ägypten den Bau beaufsichtigt.²¹ Die Beziehungen des Sudans zu Ägypten werden weiterhin eng bleiben, schon allein um Ägyptens Interesse am Nil und den Einfluss in der Region fördern zu können. Allerdings hat die Geschichte gezeigt, dass schwere politische Krisen die Beziehungen beider Staaten verändern können. Die Art und Intensität der Beziehungen zum Südsudan sind bislang noch nicht klar erkennbar. Momentan versucht Ägypten sich vor allem wirtschaftlich zu engagieren, um etwas vom Kuchen des neuen Investitionsflusses in den Südsudan abzubekommen.

²⁰ Vgl. ebda., S. 9f.

²¹ Vgl. ebda., S. 11.

Äthiopien

Äthiopien ist politisch und kulturell enger mit dem Südsudan verbunden als Ägypten. Während des Derg-Regimes unter Mengistu Haile Mariam (1974-1991) war Äthiopien der stärkste Unterstützer der SPLM/A. Mit dem Führer der SPLM/A, John Garang, teilte Mengistu ein marxistisches Weltbild und half aktiv mit, die Rebellenbewegung aufzubauen. Alarmiert durch die militärische Unterstützung Khartums für eritreische und äthiopische Rebellenbewegungen, offerierte Mengistu der SPLM/A, Ausbildungszentren in Äthiopien aufzubauen, unterstützte den Aufbau des Radiosenders der SPLM/A und nahm zehntausende südsudanesischen Flüchtlinge auf. Nach dem Sturz Mengistus 1991 wurden die SPLM/A und die südsudanesischen Flüchtlinge umgehend aus Äthiopien ausgewiesen. Als Unterstützer des Derg-Regimes wurde die SPLM/A zu den Widersachern der neu an die Macht gekommenen *Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front* (EPRDF) gezählt. Aufgrund des erstarkenden Islamismus mit einer internationalen Agenda²² in Khartum wurde die militärische Unterstützung des Südsudans ab 1993 wieder aufgenommen. Äthiopien, als traditionell starke Fraktion innerhalb IGADs, war anschließend – neben Kenia – der maßgebliche Akteur für den IGAD-Friedensprozess im Sudan. Dies führte zu einer weiteren Intensivierung der Beziehungen mit der SPLM/A. Nach dem Attentatsversuch auf Husni Mubarak 1995 in Addis Abeba gestalteten sich die Beziehungen zum Norden bis Ende der 1990er Jahre eher frostig.

Äthiopiens Hauptinteresse bezieht sich auf die regionale Sicherheit. Ein Konflikt im Sudan würde sich unweigerlich auf Äthiopien auswirken. Gleichzeitig unterhält das Land wirtschaftliche Beziehungen zum Norden und dem Süden des Landes. So kommen 80 Prozent des importierten Öls aus dem Sudan. Es ist abzusehen, dass sich vor allem die Beziehungen zum Südsudan weiter intensivieren werden. Äthiopien hat bereits Verträge mit Juba über ein wirtschaftliches Engagement in den Bereichen Telekommunikation, Wohnungsbau, Elektrizität und Transport abgeschlossen.²³ Eine Anbindung des Südsudans an den Hafen von Djibouti ist in Planung. Zudem gibt es eine intensive militärische Zusammenarbeit mit monatlichen Treffen von Militärs in Addis Abeba sowie dem Export von militärischer Ausrüstung in den Südsudan. Mittlerweile kann auch eine verstärkte Arbeitsmigration von Äthiopiern in den Südsudan beobachtet werden.

Kenia

Kenia gilt als eine Art „großer Bruder“ des Südsudans. Durch seine Führungsrolle innerhalb des IGAD-Friedensprozesses hat sich Kenia besonders für die Implementierung des CPA eingesetzt und dabei stets auch die Vorteile eines unabhängigen Südsudans für das eigene Land im Blick gehabt. So gibt es ein eigenes Büro für die Beziehungen mit dem Südsudan, welches direkt dem kenianischen Präsidenten untersteht. Dieses ist mandatiert für alle Belange, die mit dem Friedensprozess verbunden sind, aber auch mit der Intensivierung der wirtschaftlichen Kontakte. Mit Khartum unterhielt Kenia ebenfalls gute Beziehungen, die sich vor allem in den jährlich stattfindenden Zusammenkünften der Kabinette widerspiegelten.²⁴ Durch den Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir sind diese Treffen jedoch seit 2008 eingestellt. Der Sudan und Kenia kooperieren vor allem im Rahmen von IGAD. Zudem exportiert Kenia eine Reihe von Waren in den Sudan. Seine Rolle als unparteiischer Vermittler im Friedensprozess hat Kenia allerdings längst verloren. Zu stark ist die historische und aktuelle Kooperation mit der SPLM/A im Südsudan. Khartum protestierte offiziell gegen die Einmischung in innere Angelegenheiten im Jahr 2008. Anlass waren direkte Verhandlungen Nairobis mit dem Südsudan über die Festlegung der Grenzen des neuen Staates. Die kenianische Kooperation mit dem Südsudan beinhaltet politische, militärische und wirtschaftliche Komponenten.

²² Die islamistische Bewegung unter at-Turabi war nicht nur auf eine Transformation der sudanesischen Gesellschaft aus, sondern war zusätzlich bestrebt eine globale Islamisierung voranzutreiben.

²³ Vgl. ebda., S. 13.

²⁴ Vgl. ebda., S. 2.

Nach der Ausweisung der SPLM/A aus Äthiopien 1991 siedelte die Führungsriege der Rebellenbewegung nach Nairobi um. Kenia nahm zudem eine große Zahl von südsudanesischen Flüchtlingen auf. Laut den letzten Zahlen von 2004 halten sich immer noch knapp 100 000 Flüchtlinge aus dem Sudan in Kenia auf. Die Beziehung zwischen Kenia und dem Südsudan ist nicht zuletzt durch zahlreiche informelle Kontakte geprägt. Für die südsudanesische Elite ist Nairobi immer noch der bevorzugte Ort für die Familie. Die Kinder können eine qualitativ hochwertige Ausbildung bekommen, und der Lebensstandard ist weitaus höher als in Juba. Kenia hat ein eigenes Institut zur Ausbildung von Verwaltungsbeamten in Juba aufgebaut und eigenes Personal zur Aus- und Weiterbildung von Staatsbediensteten in den Südsudan entsandt. Zudem lädt Kenia regelmäßig südsudanesische Führungskräfte zur Weiterbildung nach Nairobi ein. Erwartungsgemäß hat Kenia den Südsudan als einer der ersten Staaten anerkannt.

Am stärksten umstritten ist die militärische Kooperation mit dem Südsudan. Es gibt zahlreiche Gerüchte über den Import von Waffen und Panzern aus Kenia in den Südsudan.²⁵ Offiziell werden diese zwar nicht bestätigt, allerdings wird der Ausstattung des Südsudans mit militärischen Gütern aus Kenia auch nicht widersprochen.²⁶ Neben den Waffenlieferungen bildet die kenianische Armee hohe Offiziere der SPLA aus.

Im ökonomischen Bereich werden die Beziehungen zum Südsudan weiter ausgebaut. Kenia profitiert dabei von seinem Wettbewerbsvorsprung in allen ökonomischen Bereichen, der exportorientierten heimischen Wirtschaft sowie dem stark ausgeprägten Unternehmertum. Zahlreiche Kenianer arbeiten mittlerweile im südsudanesischen Privatsektor, wie der Baubranche, dem Luftverkehr, Finanzdienstleistungen, der Infrastruktur und dem informellen Handel.²⁷ Zudem haben sich mehrere kenianische NGOs in Juba angesiedelt. Die *Kenya Commercial Bank* unterhält mittlerweile zahlreiche Ableger im Südsudan. Einige Großprojekte, die den Südsudan besser mit Kenia verbinden sollen, werden zurzeit diskutiert. Schon länger ist eine Eisenbahn im Gespräch, die Juba mit Kenia, Uganda und Äthiopien verbinden soll. Dazu soll eine Schnellstraße Juba mit der wichtigen kenianischen Hafenstadt Mombasa verbinden. Ob diese Pläne jemals Realität werden, ist jedoch sehr unsicher. So scheinen die Planungen einer Öl-Pipeline zur kenianischen Ostküste nach Lamu mittlerweile auf Eis zu liegen. Die Investitionskosten werden als zu hoch veranschlagt, da es technisch einfacher ist, das Öl bergab nach Port Sudan zu transportieren als über Berge nach Kenia. Zudem sprechen vor allem auch politische Gründe dagegen. Der Kooperationszwang zwischen Khartum und Juba, der sich aus dem momentan einzigen Vertriebsweg des südsudanesischen Öls über den (nord-) sudanesischen Port Sudan ergibt, wird als fördernd für den Friedensprozess betrachtet.²⁸

Die Beziehungen Kenias zum Südsudan werden sich weiter intensivieren. Sowohl die aktuelle Regierung, und hier vor allem Premierminister Odinga, Außenminister Wetangula sowie Vize-Präsident Musyoka, als auch die vorangegangene Regierung unter Präsident Moi unterhielten intensive Kontakte zur politischen Führungsriege des Südsudans. Es kann von einer Kontinuität der Unterstützung des Südsudans gesprochen werden. Eine Intensivierung der Beziehungen kommt der kenianischen Wirtschaft entgegen, hat aber auch politische Gründe, da ein instabiler Südsudan für ansteigende Flüchtlingsströme nach Kenia sorgen könnte.

²⁵ Vgl. ebda., S. 3.

²⁶ „Privately, officials acknowledge the government’s role in facilitating weapons transfer“, in: International Crisis Group: Sudan: Regional Perspectives on the Prospects of Southern Independence, Africa Report No. 159, May 2010, S. 3.

²⁷ Informeller Handel meint im Gegensatz zu formellen Handel eine nicht-registrierte wirtschaftliche Aktivität, die in der Regel im kleinen Maßstab ohne feste Angestellte stattfindet. Besonders in Afrika sind informelle wirtschaftliche Aktivitäten stark ausgeprägt, mit weitreichenden Folgen für den Staat (geringeres Steueraufkommen und geringere Steuerfähigkeit) und die Menschen (fehlende geregelte Beschäftigung und soziale Sicherheit).

²⁸ So auch UNMIS-Vertreter bei Gesprächen im Sudan während der Studienreise.

Uganda

Uganda ist ähnlich stark mit dem Südsudan und seiner Elite verflochten wie Kenia. Der ehemalige Führer der SPLM/A Garang und der ugandische Präsident Museveni kannten sich vom Studium an der Universität von Dar es Salaam in Tansania und der gemeinsamen Mitgliedschaft in der als ultralinks geltenden *University Students' African Revolutionary Front* (USARF).²⁹ Später kämpfte die ugandische Armee an der Seite der SPLM/A, die Uganda als Rückzugsort nutzten. Die direkte finanzielle und militärische Unterstützung führte zu einem „Stellvertreterkrieg“ zwischen Khartum und Kampala. Der (Nord-)Sudan half der *Lord's Resistance Army* (LRA) in Norduganda mit Waffen, Geld, Geheimdienstinformationen und militärischer Ausbildung, während Uganda der wahrscheinlich stärkste direkte Unterstützer für die SPLM/A war. Die Unterstützung der jeweiligen Rebellengruppen wurde auch in der Demokratischen Republik Kongo fortgesetzt, mit dem Sudan auf der Seite des Präsidenten Laurent-Désiré Kabila, der nach seinem Tod durch seinen Sohn Joseph Kabila abgelöst wurde, und Uganda auf der Seite des Rebellenführers Bemba, gegen den zur Zeit ein Verfahren vor dem ICC läuft. Seit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Khartum und Kampala 1995 wurden die offiziellen Beziehungen zwar 2001 wieder aufgenommen, die Beziehungen zwischen beiden Regierungen bleiben allerdings weiter angespannt.

Ganz anders gestalten sich hingegen die Beziehungen Ugandas zum Südsudan. Zahlreiche Südsudanesen leben in Uganda und haben dort auch einflussreiche Positionen in der Armee und der politischen Administration inne. Noch immer leben zehntausende südsudanesisch-flüchtlinge in Uganda, und für die Elite ist Kampala ein ähnlicher Rückzugsort für die Familie wie Nairobi. Zudem wird angenommen, dass Ugander die größte ausländische Gruppe im Südsudan stellen. Während Kenianer eher im Finanz- und Industriesektor engagiert sind, arbeiten Ugander vor allem im einfachen Gewerbe. Sie haben Jobs als Kleinhändler, Taxifahrer, Bauarbeiter oder im Dienstleistungsbereich. Ugander sind maßgeblich in den Aufbau eines größeren Exportmarktes in Juba involviert. Zwischen 2006-2008 hat sich der Export ugandischer Produkte verdreifacht.³⁰

Uganda hat ein starkes Interesse an der zukünftigen Stabilität des Südsudans. Das chronische Sicherheitsproblem in Norduganda mit zahlreichen, noch immer operierenden Rebellengruppen bleibt ein Problem für die Regierung in Kampala. Ein sicherer Südsudan ist auch ein Garant für eine Eindämmung der Aktivitäten der Rebellengruppen. Aufgrund der wirtschaftlichen und persönlichen Interessen im Südsudan kann erwartet werden, dass die ugandische Armee im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen dem Südsudan und Khartum am ehesten bereit wäre, auf Seiten der SPLM/A zu kämpfen. Immer noch sind Einheiten der ugandischen Armee im Südsudan stationiert, um dort gegen die LRA vorgehen zu können. Auf militärischer Ebene existieren intensive Kontakte, und es findet ein monatliches Treffen auf höchster Ebene statt.³¹ Insgesamt werden die Beziehungen zum Südsudan vor allem von Präsident Museveni gesteuert, der auch über regionale Führungsambitionen verfügt und den Südsudan als besonders wichtig für die Sicherheit im eigenen Land, aber auch zur Abwehr der (nord-)sudanesischen Aktivitäten in Zentralafrika sieht.

Libyen

Libyens Beziehungen zum Sudan sind nicht eindeutig. Die Außenpolitik wurde stark durch den libyschen Führer Muammar al-Gaddafi beeinflusst, der zwischenzeitlich versucht hatte, eine stärkere Rolle als Mediator im sudanesischen Konflikt einzunehmen. Khartum hat diese Versuche allerdings eher argwöhnisch betrachtet, da al-Gaddafi Anfang der 1980er Jahre die SPLM/A finanziell und militärisch unterstützte und sich später für eine stärkere Autonomie der Darfur-Region eingesetzt.

²⁹ Vgl. Bernhard Streck: Sudanesisch-Synthesen, in: Vereinte Nationen, 3 /2002, S. 109.

³⁰ Vgl. International Crisis Group: Sudan: Regional Perspectives on the Prospects of Southern Independence, Africa Report No. 159, May 2010, S. 5.

³¹ Vgl. ebda., S. 6.

Südsudanesische Offizielle sehen in Libyen zwar einen Unterstützer der Unabhängigkeitsbewegung, allerdings ist nicht klar, wie belastbar diese Unterstützung ist. Mit dem seit März 2011 stattfindenden bewaffneten Konflikt in Libyen dürfte das Gaddafi-Regime vorerst keine stärkere Rolle im Sudan spielen.

Tschad

Mit dem Tschad sind die Beziehungen aufgrund des Konflikts in Darfur äußerst angespannt.³² Eine zwischenzeitliche ernste politische Krise mit dem Abbruch diplomatischer Beziehungen zwischen beiden Staaten im April 2006 konnte unter Vermittlung des libyschen Führers al-Gaddafi und des senegalesischen Präsidenten Wade beigelegt werden.³³ Anfang 2008 kam es jedoch zur direkten Konfrontation zwischen dem Sudan und Tschad, als sudanesische Truppen mit Unterstützung von Rebellen Gruppen bis zur Hauptstadt N'Djamena vordrangen. Zwar konnte Déby mit Hilfe des *Justice and Equality Movement* (JEM), einer Rebellen Gruppe aus Darfur, die Angreifer zurückschlagen, doch bleiben Auseinandersetzungen in Form eines Stellvertreterkriegs durch die Unterstützung verschiedener Rebellen Gruppen zwischen dem Tschad und Sudan an der Tagesordnung in Zentralafrika.³⁴ Im Mai 2008 griffen die vom Tschad unterstützten JEM die Hauptstadt Khartum an, konnten allerdings vom sudanesischen Militär besiegt werden.³⁵ Daraufhin kam es zum erneuten Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen Khartum und N'Djamena, die im November 2008 wieder aufgenommen wurden. Im Februar 2010 stattete Präsident Déby dem Sudan einen offiziellen Besuch ab, bei dem die Ausweisung der JEM aus dem Tschad sowie eine militärische Zusammenarbeit zwischen beiden Staaten vereinbart wurden.³⁶ Der Tschad wird keine wirtschaftlich oder politisch bedeutende Rolle im Südsudan einnehmen können, bleibt allerdings ein wichtiger Faktor für den Darfur-Konflikt.

³² Der Präsident des Tschads Idriss Déby gehört der Volksgruppe der Zaghawa an, die sowohl im Osten des Tschads als auch in Darfur beheimatet ist. Während die Zaghawa im Tschad das politische System dominieren, sind sie im Sudan mit mehreren Aufstandsbewegungen gegen die Regierung aktiv. Nach anfänglicher Loyalität gegenüber dem sudanesischen Regime, das auch seine Machtergreifung im Tschad 1991 unterstützte, konnte seit 2005 ein Kurswechsel Débys zugunsten der Aufstandsbewegungen beobachtet werden.

³³ Zu den Beziehungen zwischen Tschad und Libyen vgl.: Libya/Chad: Beyond Political Influence, International Crisis Group, Africa Briefing No. 71, 23. März 2010.

³⁴ Vgl. Gérard Prunier: Patt im Tschad. Das Epizentrum der zentralafrikanischen Krise liegt in Khartoum, in: *Le Monde Diplomatique*, 14. März 2008.

³⁵ Vgl. A bloody tit-for-tat, in: *The Economist*, 15. Mai 2008.

³⁶ Vgl. Sudan, Chad agree to end proxy wars, in: *Mail & Guardian*, 9. Februar 2010.

Die Rolle von Regionalorganisationen in Peacebuilding-Prozessen – am Beispiel der Afrikanischen Union im Sudan

Sven Simon



Boitshoko Mokgatlhe, Senior Political Officer, African Union Liaison Office in Sudan (AULOS), im Gespräch mit der Studiengruppe am 20. März 2011. Der stellvertretende Leiter des neuen AU-Verbindungsbüros im Sudan stammt aus Botswana und gilt als Experte auf dem Gebiet des CPA. Er diente als Special Assistant des ehemaligen AU-Sonderbeauftragten für den Friedensprozess im Sudan, dem nigerianischen Botschafter Baba Gana Kingibe, für den er in den Jahren 2003-2005 tätig war.

Foto: Frederic Schneider

Es gibt nur wenige Beispiele, in denen es der „Internationalen Völkergemeinschaft“ gelungen ist, erfolgreich einen neuen Staat zu gründen. Nicht selten liegen die Gründe in der mangelnden Kenntnis der gewachsenen Strukturen vor Ort. Die überwiegend sehr gut ausgebildeten Mitarbeiter der UNO verfügen zwar in der Regel über eine gute theoretische Ausbildung und einen reichen international geprägten Erfahrungsschatz, häufig mangelt es aber an vertieften Kenntnissen über lokale Strukturen, Traditionen, Gewohnheiten und Gebräuche der jeweils betroffenen Konfliktregion. Diese Einschätzung wurde in dem Gespräch mit Boitshoko Mokgatlhe¹ dem stellvertretenden Leiter des *African Union Liaison Office in Sudan (AULOS)*, wie auch in anderen Gesprächen der Studienreise bestätigt. Die dadurch entstehende Lücke, die man vielleicht am besten mit mangelnder „kultureller Kompetenz“ beschreiben kann, versucht die Afrikanische Union seit einigen Jahren zu schließen.

Bedeutung des Sudan für die Afrikanische Union

Der Sudan ist für die Afrikanische Union² (AU) von enormer Bedeutung. Die AU hat ein genuines Interesse an der Beilegung der vielfältigen Konflikte im bisher größten Flächenland des afrikanischen Kontinents mit neun Anrainerstaaten. Allein schon daraus ergibt sich die große geostrategische Bedeutung des Landes für den gesamten afrikanischen Kontinent.³ Zudem handelt es sich um die Grenze zwischen der arabischen und afrikanischen Welt, wodurch die Entwicklung der Teilung des Landes für den afrikanischen Staatenverbund mit Sitz in Addis Abeba weiter an Bedeutung gewinnt.

Regionalorganisationen in der Konfliktbeilegung

Gleichwohl ist die OAU (Organisation für Afrikanische Einheit) als Vorgänger der AU bis in die 1990er Jahre im Bereich der Konfliktbewältigung kaum in Erscheinung getreten. Auch aus diesem Grund haben Anfang der 90er Jahre einige der subregionalen Organisationen enorme Anstrengungen un-

¹ Der Beitrag basiert im Wesentlichen auf den Erkenntnissen aus dem Gespräch mit Boitshoko Mokgatlhe, Senior Political Officer, African Union Liaison Office Sudan (AULOS), am 20.03.2011.

² Vgl. <http://www.au.int/>.

³ Die geostrategische Bedeutung, welche die USA dem Land beimessen, spiegelt sich vielleicht nicht zuletzt in der auf den ersten Blick überdimensionierten US-amerikanischen Botschaft außerhalb Khartoums wider.

ternommen, um zunächst dem Bereich der Sicherheit ein konzeptionell wie auch institutionell größeres Gewicht innerhalb bestehender Organisationsstrukturen zukommen zu lassen.⁴ Vor allem die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (*Economic Community of West African States*, ECOWAS), aber auch die Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (*Southern African Development Community*, SADC) haben sich der Frage angenommen; insbesondere im militärischen Bereich erfolgte ein Ausbau der kollektiven Kapazitäten. ECOWAS ist zudem die einzige afrikanische Regionalorganisation, die groß angelegte „Peacekeeping“- bzw. „Peace enforcement“-Operationen⁵ mehr oder weniger eigenständig durchgeführt hat.⁶ In diesem Zusammenhang wurde sich auch die AU ihrer Rolle im Bereich sowohl der Friedenssicherung als auch der Friedenskonsolidierung bewusst. Mit einem eigenen Sicherheitsrat der AU hat sich mittlerweile ein institutioneller Rahmen gefunden, der für die Bundesrepublik Deutschland offenbar so vielversprechend erscheint, dass sie sich mit 26,5 Mio. Euro⁷ am Neubau eines Gebäudes für diese Institution in Addis Abeba beteiligt.

Heute spielen Regionalorganisationen eine bedeutende Rolle bei der Konfliktbewältigung. Dies zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass sich der UN-Sicherheitsrat in den vergangenen Jahren mehrfach mit verschiedenen Regionalorganisationen getroffen hat, um die exakte Rolle herauszufinden, welche die jeweiligen Organisationen spielen können⁸ und um eine exakte Aufgabenteilung zu definieren. Man ist sich wohl im Grunde einig darüber, dass es Platz gibt für beide Ebenen und Peacebuilding-Prozesse immer dann erfolgreich verlaufen, wenn beide Partner ihre Rolle kooperativ und komplementär ausfüllen. Erschwert wird die Situation dann, wenn das globale Bündnis mit den regional agierenden Kräften in einem Konkurrenzverhältnis steht, wie dies etwa bei den beiden Beauftragten des UN-Sicherheitsrates und der AU, Djibril Bassolé einerseits und dem Vorsitzenden des *AU High-Level Implementation Panel* (AUHIP), Thabo Mbeki andererseits zu sein scheint.

Die AU im Sudan

Nach der Übertragung der Zuständigkeit der *African Union Mission in Sudan* (AMIS) auf die Hybrid-Operation der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) mit der Resolution des Sicherheitsrates 1769 (2007)⁹, hatte die AU die Eröffnung eines AU-Verbindungsbüros im

⁴ Vgl. Kerstin Petretto, Die Rolle der Regionalorganisationen im System kollektiver Friedenssicherung der Vereinten Nationen, dargestellt an der Region Afrika, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 44/2005, S. 38.

⁵ Bislang hat die ECOWAS Friedensmissionen nur auf ihrem Territorium durchgeführt, so z. B. in Liberia. Es befinden sich jedoch ECOWAS Stand-by Forces im Aufbau, die kurzfristig bei Konflikten und Naturkatastrophen in ganz Afrika eingesetzt werden sollen.

⁶ Vgl. Kerstin Petretto, Die Rolle der Regionalorganisationen im System kollektiver Friedenssicherung der Vereinten Nationen, dargestellt an der Region Afrika, Arbeitspapiere zu Problemen der Internationalen Politik und der Entwicklungsländerforschung, Nr. 44/2005, S. 38.

⁷ In der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba baut die Afrikanische Union ein neues Gebäude, das ihren Mitarbeitern bessere Arbeitsbedingungen als bisher bieten soll. Das Auswärtige Amt steuert 26,5 Millionen Euro bei; Ende 2012 sollen die Bauarbeiten abgeschlossen sein; vgl.: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/AktuelleArtikel/110301_AU_Gebaeude_Grundstein_node.html, abgerufen am 20.05.2011.

⁸ Vgl. The UN and Regional Organisations. UN Documents, <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gKWLLeMTIsG/b.3505277/>.

⁹ Die Resolution 1769 des UN-Sicherheitsrates ist eine Resolution, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf seiner 5727. Sitzung am 31. Juli 2007 einstimmig angenommen hat. Sie war von Großbritannien und Frankreich eingebracht und von Italien, Belgien, der Republik Kongo, der Slowakei und Peru unterstützt worden. Gegenstand der Resolution ist die Situation in Sudan/Darfur. Die Resolution autorisiert die Entsendung der hybriden (gemischten) UN/AU-Friedenstruppe UNAMID mit einer Truppenstärke von maximal 19.555 Soldaten und 6.432 Polizisten. Die Mission ist die erste in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union.

Sudan angekündigt. 2008 nahm sie das Büro mit jeweils einem Standort in Khartum und in Juba in Betrieb. Die Notwendigkeit für ein Verbindungsbüro ergab sich gewissermaßen aus der Garantenstellung für die Überwachung der Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) auf dem Weg in die Unabhängigkeit des Südsudan.

Eine besondere Herausforderung

Mit dem Sudan hat sich die Afrikanische Union einer besonderen Herausforderung angenommen. Vielfältiger könnten die Konfliktpotentiale kaum sein. Religiöse und ethnische Unterschiede zählen dabei ebenso dazu wie die übrigen Unruheherde aufgrund Jahrzehnte langer Sklaverei, Wassermangel und natürlich die Verteilung der Gewinne aus den Ölvorkommen. Rund 100 ethnische Gruppen allein im Südsudan lassen erahnen, wie schwierig es – auch nach dessen Unabhängigkeit – werden wird, einen gemeinsamen Staat aufzubauen, zu dem eben auch ein Staatsvolk gehört, das in der Lage ist, sich über „irgendein gemeinsames Merkmal“ als Staatsvolk zu identifizieren. Denn nachdem der „gemeinsame Feind“ im Norden „abhandengekommen“ ist, gibt es kein wirklich integratives Element mehr. Bei den Menschen im Süden des Landes hatte sich bislang allenfalls in Abgrenzung zum Norden ein Gemeinschaftsgefühl entwickelt; *den* „Südsudanesen“ *als solchen* gibt es nicht. Es gibt überhaupt wenig Verbindendes, so dass neben dem Aufbau von Regierungsstrukturen auch hierin eine der dringlichsten Aufgaben im Bereich „*Nationbuilding*“ zu sehen ist. Das jüngste Kind der Staatenfamilie hat einen Namen, es braucht aber viel mehr, um ein Staat zu werden, mit dem sich die Menschen identifizieren. Dazu gehören eine Nationalhymne, eine gemeinsame Währung, nationale Symbole, vielleicht eine Fußball-Nationalmannschaft oder auch eine Person, an der sich die Menschen orientieren können, wie es zum Beispiel der Mitbegründer der sudanesischen Befreiungsarmee SPLA, der bereits verstorbene John Garang war. Was immer dazu beitragen kann, dem Staat eine Identität zu geben, sollte neben dem Aufbau einer funktionierenden Zivilgesellschaft und funktionierenden staatlichen Strukturen getan werden, so das eindeutige Credo Mokgatlhes.

An dieser Stelle versucht die AU seit Eröffnung ihres Büros in Khartum in 2008 anzusetzen. Nach Auskunft von Boitshoko Mokgatlhe konzentrierte sich die Arbeit des Verbindungsbüros der AU zunächst auf die Beobachtung der Umsetzung des CPA und dann den (Wieder)Aufbauprozess im Rahmen der Postkonflikt-Phase im Südsudan. Der Vorteil, den die AU habe, liege vor allen Dingen in dem Wissen, was vor Ort benötigt werde. Am dringlichsten seien konsequente Schritte bei der *Security Sector Reform* (SSR) und im Anschluss daran ein „*Nationbuilding*-Prozess“, bei dem neben dem Aufbau staatlicher Institutionen die Schaffung der Identität der stark voneinander abweichenden Ethnien im Vordergrund stehen müsse. Kernanliegen der „afrikanischen *Peacebuilder*“ sei die „Vereinfachung der Hilfsangebote“: ‚*We should simplify assistance*‘, meint der Vertreter der AU ‚*and help to create the core elements of a functioning state*‘. Die Menschen brauchen einfache, funktionierende Strukturen, die auf Nachhaltigkeit angelegt sind, keine hochkomplexen Staatsgebilde, wie sie aus Europa bekannt sind, die die Menschen hier vor Ort überfordern und am Ende zum Scheitern verurteilt wären.

„We should simplify assistance.“

Boitshoko Mokgatlhe, *Senior Political Officer*, AULOS

Eine Aussage, die durchaus auch die deutschen Mitarbeiter bestätigen. „Schickt mir Afrikaner“ ist ein Appell, den sowohl der deutsche Polizist Klaus-Dieter Tietz, *UNMIS Deputy Police Commissioner*, als auch der deutsche Botschafter Rainer Eberle bestätigen.

Sudanfrage bleibt eine heikle Angelegenheit für die AU

Eine heikle Angelegenheit bleibt die Sudanfrage für den afrikanischen Staatenbund allemal. In diesem Fall ist die Teilung eines Landes nicht zu verhindern gewesen, und alle Beteiligten haben diese

Lösung wohl als zumindest besser empfunden als die 50-jährig anhaltende quälende und viele Menschenleben kostende Situation davor. Dennoch dürfte die Afrikanische Union in Zukunft generell kein Interesse an weiteren Abspaltungen haben, die auch neue Konflikte in sich bergen können. Man wird also davon ausgehen dürfen, dass die weitere Teilung afrikanischer Staaten von der AU nicht mitgetragen wird. In der aktuellen Krise der Elfenbeinküste, aber auch in Nigeria wurden solche Szenarien immer wieder diskutiert. Trotz der Vergleichbarkeit dieser Konflikte – es liegen jeweils ein Nord-Südkonflikt sowie Spannungen zwischen unterschiedlichen religiösen Gruppen vor – betont die AU die Einzigartigkeit des Sudans und versucht, eine Diskussion über die Übertragbarkeit auf andere Staaten erst gar nicht aufkommen zu lassen.

Was sich allerdings von den Erfahrungen aus dem Sudan auf andere Krisenregionen der Erde übertragen lässt, ist die Erkenntnis, dass Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union in Zusammenarbeit mit der internationalen Staatengemeinschaft dann besonders erfolgreich sind, wenn die Erfahrung und strukturelle Überlegenheit der UNO und die besondere Ortskenntnis sowie die kulturelle Kompetenz der afrikanischen Mitarbeiter der Afrikanischen Union komplementär zusammenwirken.

III.
**Südsudan – Herausforderungen
der Unabhängigkeit**

In Zwietracht mit sich selbst: Interne Herausforderungen für die Zukunft des Südsudan

Stefanie Herr

Lange Zeit war die Stimmung im Südsudan euphorisch: Nach einem erfolgreichen Referendum im Januar sollte nun, am 9. Juli 2011, offiziell die Unabhängigkeit des Landes bekannt gegeben werden. Das Land befand sich in Aufbruchstimmung. Endlich hatte der 22 Jahre anhaltende Bürgerkrieg ein Ende, und die Südsudanesen hatten ihr Ziel erreicht: Einen eigenen, unabhängigen Staat zu errichten, der die Vielfalt des Südens respektiert und sich von der Repression des Nordens, namentlich der Regierung in Khartum, zu befreien.

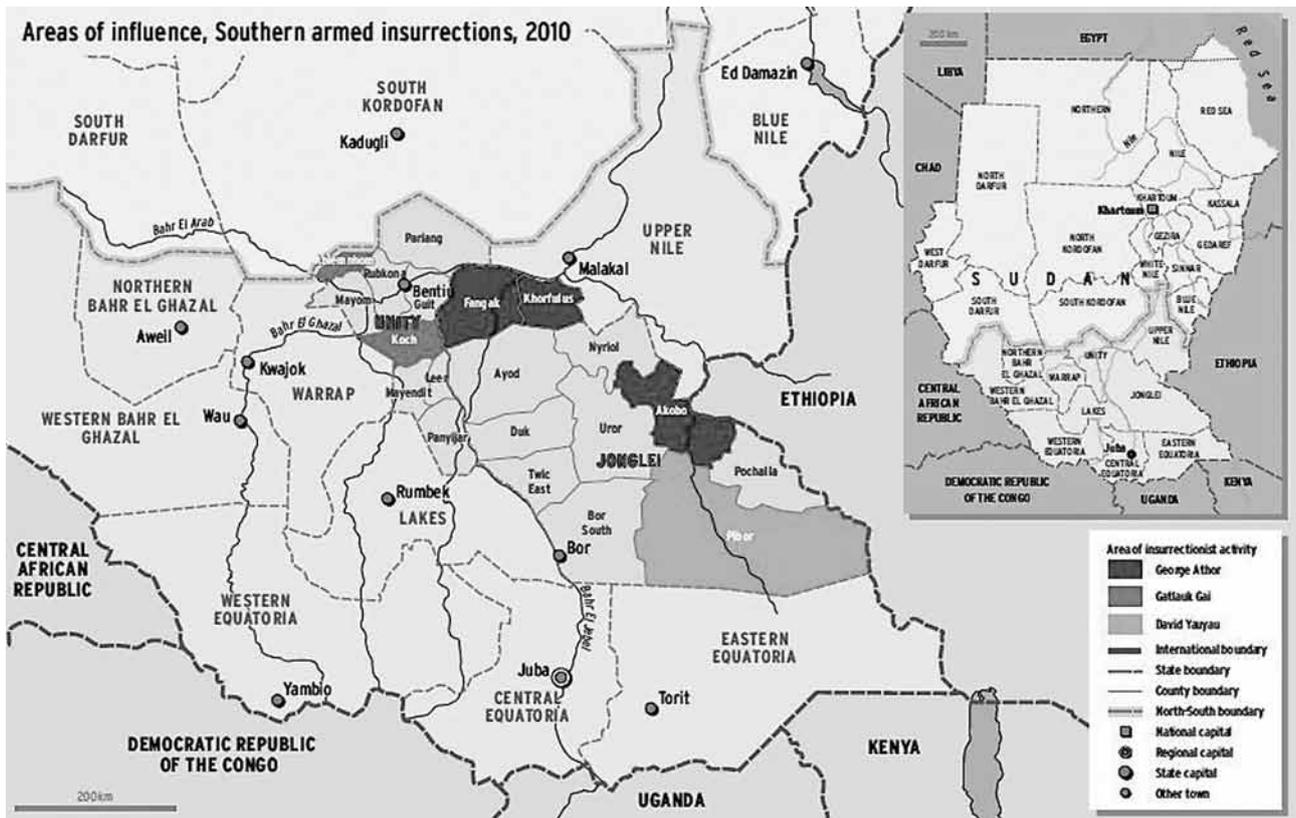
Je näher der Tag der Unabhängigkeit allerdings rückte, desto verhaltener wurden die Freuden-schreie und desto fragiler schien eine friedliche Trennung des Landes. Der Grund: Nicht nur sind viele Streitfragen mit dem Norden noch offen, auch der Süden kämpft mit einer ganzen Reihe von eigenen, internen Herausforderungen. Die Sicherheitslage im Süden wurde in den letzten Wochen vor der Unabhängigkeit immer prekärer. Gewalt brach gleich in mehreren Regionen aus. Insbesondere Aufstände abtrünniger Milizen in den Bundesstaaten Jonglei und Unity, die sich gegen die südsudanesischen Regierung richteten, erreichten die Presse.¹ Die UN meldet, seit Beginn des Jahres seien alleine im Südsudan über 1000 Zivilisten Opfer der gewaltsamen Auseinandersetzungen geworden.²

Die Kämpfe zeigen in erster Linie, 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 Sicherheit zu sorgen.

Für viele gilt die heterogene Zusammensetzung der südsudanesischen Bevölkerung als Hauptursache der Konflikte. Der Süden ist ein Flickenteppich von unterschiedlichen ethnischen Gemeinschaften und gilt daher als Vielvölkerstaat. Im Südsudan werden alleine 140 verschiedene Sprachen gesprochen. Ein Repräsentant des *African Union Liaison Office* in Khartum betont, der Süden sei mehr eine Region, die entlang ethnischer Linien gespalten sei, als ein eigener Staat. Eine nationale

¹ <http://www.nytimes.com/2011/04/14/world/africa/14sudan.html?ref=sudan>, abgerufen am 2.5.2011.

² Im Mittelpunkt der Spannung stand dabei lange General George Athor, ein ehemaliger SPLA-Kommandeur, der für die Gouverneurswahlen im April 2010 von der SPLM nicht aufgestellt wurde und sich sein politisches Mitbestimmungsrecht durch Waffengewalt erkämpfte. 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. Neben George Athor griff im Bundesstaat Unity beispielsweise Gatluak Gai nach den Wahlen 2010 aus denselben Gründen wie Athor zu den Waffen: Er wollte die Ergebnisse der Wahl nicht anerkennen. Auch Peter Gadet, der erst kürzlich eine eigene Miliz in Unity gründete, gilt als ehemaliger SPLA-Kommandeur, der sich nun von seinen ehemaligen Freunden abgewendet hat, ebenso wie David YauYau, ein Murle im Bundesstaat Jonglei, und Lam Akol, ein Shilluk aus Upper Nile, der schon 1991 für den ersten großen Split innerhalb der Rebellenarmee sorgte. Sorgen bereitet der internationalen Gemeinschaft aber auch ein anderer Mann: Gabriel Tang Gatwich Chan, ein Nuer aus Jonglei, der bereits für ein brutales Kapitel der Geschichte während des Bürgerkriegs sorgte. Chan, der von vielen als Hardliner beschrieben wird, wurde bereits früh von der Regierung in Khartum unterstützt und galt als Führungsperson in einem Netzwerk an Milizen, die während des Krieges für blutige Kämpfe im Süden verantwortlich waren. Zwar hielt sich Chan die letzten Jahre als Generalleutnant der *Sudan Armed Forces* die meiste Zeit in Khartum auf, jeder seiner gelegentlichen Besuche im Süden löste allerdings eine Welle der Gewalt aus. Für mehr Informationen zu den einzelnen Gruppierungen vgl. <http://www.smallarmssurveysudan.org/facts-figures-armed-groups-southern-sudan-emerging.php>, abgerufen am 28.4.2011.



Einflussgebiete abtrünniger Milizen im Südsudan, 2010³

Identität müsse erst noch geboren werden. Die Angst ist groß, dass nun, da nach der Teilung des Landes der gemeinsame Feind im Norden wegfällt, Stammeskonflikte den neu entstehenden Staat Südsudan bedrohen. Selbst während des Bürgerkrieges verursachten Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Ethnien im Süden teilweise mehr zivile Opfer als der Konflikt mit dem Norden.⁴ Im Mittelpunkt der Kritik steht dabei besonders die Dominanz der Dinka, einer ethnischen Gruppe, zu der nicht nur der verstorbene Rebellenführer und sudanesischer Vizepräsident John Garang, sondern auch der bisherige Präsident der autonomen Regierung des Südsudans und jetzige reguläre Präsident Salva Kiir Mayardit, gehört. Die Überlegenheit der Dinka und die ethnische Heterogenität des Südens haben nach Meinung vieler Experten auch jetzt noch das Potential, weitere Konflikte im Süden zu schüren.

Während folglich viele Experten die ethnische Dimension der Spannungen betonen, macht im Gegensatz dazu die südsudanesischen Regierung den Norden für die aufflammenden Konflikte im Süden verantwortlich. Um den Süden zu destabilisieren, würde Khartoum die Aufständischen mit Waffen versorgen, so die Vorwürfe. Zwar sind beide Lesarten der Konflikte nicht ganz von der Hand zu weisen. Unsere Gespräche mit UN-Mitarbeitern im Khartoum und in Juba zeigten allerdings, dass die Konfliktursachen deutlich komplexer und weitreichender sind, als auf den ersten Blick angenommen. Dies bestätigen auch Ergebnisse eines britischen Forscherteams, das in vielen Regionen des Südens Interviews mit der Bevölkerung durchführte. Auch wenn ethnische Konfliktlinien auf lokaler Ebene durchaus eine Rolle spielen, berge der Hinweis auf Stammeskonflikte die Gefahr, andere Ursachen zu vernachlässigen, so die Forscher.⁵ In vielen Fällen stünde beispielsweise der

³ <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/maps-charts/HSBA-Armed-Groups-Southern-Armed-Insurrections-map.pdf>, abgerufen am 5.5.2011.

⁴ Fick, Maggie 2010: South Sudan Watch: Many Ethnic Groups, One Goal?, in: <http://www.undispatch.com/south-sudan-watch-many-ethnic-groups-one-goal>, abgerufen am 9.3.2011.

⁵ 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.

Wettbewerb um lokale Ressourcen, wie beispielsweise der Zugang zu Wasser, im Mittelpunkt der Konflikte. Es wird allerdings auch immer wieder auf die schlechte Regierungsführung der jetzigen Regierungspartei, der SPLM (*Sudan People's Liberation Movement*) als Konfliktursache hingewiesen. Die Abwesenheit politischer Repräsentation, ein Mangel an sozialer Aussöhnung und der fehlende Kontakt der Regierung zu ihrem Volk lassen die Unzufriedenheit in der südsudanesischen Bevölkerung steigen. Sie fühlen sich nicht nur vom politischen Prozess ausgeschlossen, sondern kritisieren auch das fehlende Verständnis der Regierung für ihre Probleme sowie die wachsende Ignoranz der Elite für die steigende Korruption im Land.



Joe Feeney, Leiter des UNDP-Büros in Juba Foto: Frederic Schneider

All diese Mängel sind auf einen weiterhin sehr schwachen Staatsapparat zurückzuführen. Joe Feeney, Leiter des UNDP Büros in Juba, erzählte uns von einer Frau im Bundesstaat Upper Nile, die – nach ihren Wünschen für die Zukunft nach der Unabhängigkeit gefragt – schlicht „mehr Staat“ in ihrem Leben forderte. Diese Anekdote zeigt, wie wenig der Staat im südsudanesischen Alltagsleben präsent ist. Es fehlt in vielen Regionen an der Bereitstellung von Grundgütern. Der Südsudan, der schon zu Beginn der beiden Bürgerkriege von der Entwicklung des Nordens abgekoppelt und dementsprechend unterentwickelt war, zählt auch jetzt, sechs Jahre nach Friedensschluss, zu einem der ärmsten und unterentwickeltesten Staaten der Welt – 90% der südsudanesischen Bevölkerung leben zurzeit von weniger als einem Dollar pro Tag.⁶ Selbst in Juba, der Hauptstadt des neugeborenen Staates, sind die Eindrücke erschreckend. Elendsviertel dominieren das Stadtbild, selbst Ministerien sind zum Teil noch in Notzelten unter-

gebracht. Die Stadt ist dem Ansturm an Rückkehrern und internationalen Helfern nicht gewachsen und platzt aus allen Nähten. Die Immobilien- und Grundstückspreise steigen daher unaufhörlich – eine Übernachtung kostet in Juba schnell 180 US-Dollar für ein einfaches Zimmer. Das größte Problem aber stellt die fehlende Infrastruktur dar: Wasserleitungen existieren selbst in Juba noch 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 geradezu ein Paradies im Vergleich zu den restlichen Landesteilen. Außerhalb der Hauptstadt fehlt es überall an grundlegender Infrastruktur, wie dem Zugang zu Wasser und Strom, sowie einem tragfähigen Gesundheitssystem. Eine der größten Gefahren besteht für eine Frau im Südsudan zurzeit darin, schwanger zu werden: Die Müttersterblichkeit im Süden ist aufgrund des Mangels an ausgebildeten Ärzten, Hebammen und gut ausgestatteten Krankenhäusern immer noch eine der höchsten der Welt. Auch im Bereich 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, Lehrmaterialien und Klassenzimmern. 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. Joe Feeney konstatiert aufgrund der schwierigen Umstände sogar, die Situation im Südsudan sei – wenn man die Lebensbedingungen der Bevölkerung vergleiche – schlimmer als in Somalia oder Afghanistan.

Darüber hinaus mangelt es an einem gut funktionierenden Rechtssystem, das den Bürgern im alltäglichen Leben Erwartungssicherheit garantiert. Gespräche mit UN-Angestellten in Juba und

⁶ <http://www.iiss.org/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=33227&type=full&servicetype=Attachment>, abgerufen am 3.5.2011.

Khartum zeigen, dass die Schwäche des Staates auch auf die fehlende Ausbildung der Regierungsbeamten zurück zu führen ist. Nur die Hälfte aller Angestellten besitzt überhaupt einen Grundschulabschluss. Stattdessen haben sich die meisten Beamten ihre Regierungsposition durch ihr Engagement für die SPLM/A während des Krieges verdient und werden nun für ihre Dienste an der Front belohnt. Südsudanese, die aus dem Exil zurückkehren, werden nicht immer gleich mit offenen Armen empfangen. Teile der Bevölkerung werfen ihnen vor, das Land in der schwierigen Zeit des Krieges alleine gelassen zu haben und nun die Früchte des Kampfes ernten zu wollen. Schlüsselpositionen in der Regierung bleiben oft hochrangigen SPLA-Kommandeuren vorbehalten.

Dazu kommt, dass der Südsudan weiterhin Probleme hat, in die eigene Zukunft zu investieren: Denn die Einnahmen des Landes sind trotz des Erdöls gering und lassen nicht viel Geld für die Entwicklung des Südens übrig, sondern werden stattdessen genutzt, um laufende Ausgaben der Regierung zu begleichen. Die Hälfte der Einnahmen fließt in die Pensionszahlungen von SPLA-Veteranen, der Rest zu großen Teilen in die Gehälter der Staatsbeamten – der Verwaltungsapparat der zehn Bundesländer ist enorm. Entsprechend wenig profitiert die Bevölkerung auf dem Land von den Staatseinnahmen. Fehlende Transparenz im fiskalen Sektor, aber auch steigende Korruption unter den Eliten haben das Vertrauen in die Regierung sinken lassen. Die Bevölkerung beklagt in vielen Regionen des Landes eine ausbleibende Friedensdividende. All dies trägt zweifelsohne zu einem erhöhten Konfliktpotential bei. Die sich daraus ergebende Aufgabe, rechenschaftspflichtige Regierungsstrukturen aufzubauen, die Bevölkerung mit öffentlichen Gütern zu versorgen und für Sicherheit in allen Landesteilen gleichermaßen zu sorgen, ist nicht nur für eine erst neu entstandene Regierung eine (fast) unmögliche Aufgabe. Die Erwartungen sowohl von Seiten der internationalen Gemeinschaft an die Leistungen der südsudanesischen Regierung mögen daher in den letzten Jahren zu groß gewesen sein. Joe Feeney vom UNDP betont, wichtig sei, nicht alle Entwicklungen auf einmal zu verlangen, sondern klare Prioritäten beim Staatsaufbau zu setzen. Dabei müsse Schritt für Schritt besonderer Wert auf die Bereiche innere und äußere Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Management öffentlicher Finanzen und die Bereitstellung öffentlicher Grundgüter gelegt, aber gleichzeitig die Arbeit internationaler Organisationen vor Ort koordiniert werden.

In naher Zukunft muss sicherlich auch das politische System transparenter und demokratischer gestaltet werden. Sowohl die Einbindung aller Bevölkerungsteile als auch die öffentliche Rechtfertigung der Regierung für ihr Handeln sind notwendige Aufgaben. Zwar scheint eine demokratische Transformation des neuen Staates in nächster Zeit nicht sehr wahrscheinlich – zu vordringlich sind die anderen Aufgaben auf der Agenda der Regierung, wie der Ausbau von Infrastruktur. Gleichzeitig ist es angesichts der steigenden Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der eingeschränkten politischen Partizipation aber umso wichtiger, der Vielfalt der ethnischen Gruppen Rechnung zu tragen und keine Bevölkerungsgruppe außen vor zu lassen. Dies bedeutet für die jetzige Regierungspartei, auf lange Sicht etwas von ihrer politischen Macht abgeben zu müssen, der Bevölkerung des Südens Rechenschaft über ihr Handeln abzulegen und Opposition zuzulassen. Die wachsende Korruption im Süden zu bekämpfen ist sicherlich Teil dieser Aufgabe. Gelingt der SPLM das nicht, wird sie das Vertrauen der Bevölkerung vor Ort weiter verlieren und Unruhen im Süden werden noch wahrscheinlicher.

Perspektiven des Staatsaufbaus im Südsudan: Auf dem Weg zu „*Good Enough Governance*“?

Thorsten Benner

Im Südsudan übernahm am 9. Juli 2011 die SPLM/A die Zügel des neuen Staates. Die jetzt unabhängigen Herrscher stehen vor gewaltigen Herausforderungen: die wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren gehören zu den schlechtesten in der ganzen Welt. Das Land hat weder eine funktionierende Verwaltung, noch Polizei, Justiz, Bildungs- oder Gesundheitssystem. Der Staatshaushalt verlässt sich allein auf Öleinnahmen und Mittel ausländischer Geber, das Steueraufkommen ist eine vernachlässigbare Größe. Die Hauptstadt Juba ist ein Provinznest ohne Tradition von Urbanität, Verkehrsverbindungen in die übrigen Landesteile sind schlecht. Außer einer diffusen Leidensgeschichte als Peripherie eint die verschiedenen ethnischen Gruppen, die den Südsudan ausmachen, wenig. Im Gegenteil: es gibt viele lokale Konfliktherde, in denen es um Land, Vieh und die Macht ethnischer Gruppen geht – und rivalisierende Loyalitäten aus Zeiten des Bürgerkrieges. Die Beziehungen zum Nordsudan sind in vielen Punkten (u. a. mit Blick auf wichtige Grenzregionen) ungeklärt. Gleichzeitig erwarten die Südsudanesen schnell eine Friedensdividende – und die neue Regierung wird Missstände im Süden von nun an schwerer allein dem Norden in die Schuhe schieben können. Mit alledem müssen sich die südsudanesischen Machthaber auf Bundes- wie Länderebene auseinandersetzen. Und die zivilen Machthaber, deren Aufgabe dies sein wird, speisen sich zum allergrößten Teil aus ehemaligen Befehlshabern der Guerillaarmee SPLA. Ihr Hintergrund ist meist der Buschkrieg – das dort gelernte Improvisationstalent werden die neuen Machthaber gut gebrauchen können, ansonsten ist der Weg vom Guerillakampf zur zivilen Regierung weit.

Die Transformation von der Guerillabewegung zur Regierung ist nicht ohne Präzedenzfälle. Ähnliches spielte sich etwa Anfang der 90er Jahre im Nachbarland Äthiopien ab, als die Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Volkes (EPRDF) den Machthaber Mengistu zur Flucht zwang und die Macht übernahm. So lag beim Gespräch mit einem äthiopischen Vermittler im Sudankonflikt, der selbst aus der EPRDF in den äthiopischen Staatsapparat gewechselt ist, die Frage nahe, welche Lehren (positiv wie negativ) die SPLM/A aus der Erfahrung der Transformation der äthiopischen Guerillabewegung ziehen könne. Die Antwort war so klar wie ernüchternd: die Ausgangsvoraussetzungen seien so verschieden, dass man nur schwerlich einen Vergleich ziehen könne. Zum einen habe die äthiopische Bewegung von Mengistu einen leidlich funktionalen Staatsapparat übernommen, zum anderen hätte die EPRDF eine vielleicht naive, aber zumindest existente gesellschaftliche Vision für ein neues Äthiopien gehabt. Beides sei im Südsudan nicht der Fall. Die SPLA/M fange bei null an, was den Staatsapparat betreffe. Es gebe schlichtweg keine halbwegs funktionalen Institutionen, die die SPLM/A übernehmen könne. Zudem habe die SPLA/M keine wirtschaftliche-soziale Vision für den Südsudan. Einziges Element sei bisher der Widerstand gegen Khartum gewesen. Es gebe gegenwärtig keine breiten Vorstellungen für die Neugestaltung des Südsudan in sozio-ökonomischer Sicht, kein Äquivalent zur Vision des ‚*New Sudan*‘, welche die SPLM noch unter John Garang, dem Vorgänger des jetzigen Führers Salva Kiir, vertreten habe. Viele SPLA/M-Führer, die jetzt in zivile Verantwortung kommen, haben immer noch den militärischen Habitus. Und der Übergang in Unabhängigkeit und hoffentlich Frieden heißt für sie vor allem das Auszahlen einer Friedensdividende an sie selbst und die erweiterte Familie. Gesamtgesellschaftliche Entwicklung stehe nicht im Vordergrund. Mit anderen Worten: eine breite südsudanesische Elite, der es um das öffentliche Gut, nicht privaten Nutzen geht, ist nicht in Sicht.

Damit steht der Südsudan sicherlich nicht allein da – jedoch ist diese Situation besonders fatal, wenn es um den angestrebten Aufbau eines funktionierenden Staatswesens in lokaler Eigenverantwortung (*local ownership*) geht. Wenn die lokalen Eigner so wenig Erfahrung und oft auch limitierten Willen für eine zivile Herrschaftsausübung im öffentlichen Interesse haben, stellt dies die vielbeschworene „internationale Gemeinschaft“, die vielgestaltig im Südsudan den Staatsaufbau unterstützen möchte, vor große Herausforderungen mit Blick auf Entscheidungen über die richtige Strategie. Der US-amerikanische Forscher Elliot Cohen hat Strategie als *‘the art of choice that*



Noch kein *local ownership* – von Bangladesch betriebenes Hospital.

Foto: Jürgen Wolf

binds means with objectives bezeichnet. In dieser Kunstform geht es darum, Prioritäten zu setzen mit Blick auf Ziele (wir verfolgen bestimmte Primärziele und lassen dafür andere fallen) und zeitlichem Ablauf (wir machen erst dies, dann anderes) – und bei alledem eine Theorie des Erfolges zu haben (wir werden aus den folgenden Gründen erfolgreich sein und Erfolg sieht wie folgt aus). In dieser Kunstform der Entscheidung hat die internationale Gemeinschaft, allen voran die UN-Mitgliedsstaaten und die UN-Bürokratie, wenig Preisverdächtiges vorzuweisen.

Mit Blick auf den Südsudan geht es nun darum, realistische Ziele zu setzen und dann die erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und diese ausreichend zu koordinieren zwischen den verschiedenen Teilen der UN-Familie, bilateralen Gebern und privaten Hilfsorganisationen. Leichter gesagt als getan: wie bei Wahlprogrammen von Parteien finden sich in Blauhelmmandaten für UN-Friedenseinsätzen oft ungedeckte Versprechungen, die (ohne Priorisierung) vom Schutz von Zivilisten, über den Aufbau von Justiz- und Sicherheitsinstitutionen bis hin zu Gesundheitspolitik und Bildung reichen. Dabei können nur selten adäquate Ressourcen (sowohl Truppen und Logistik als auch zivile Experten) mobilisiert werden – geschweige denn eine effektive Koordinierung zwischen verschiedenen externen Akteuren gewährleistet werden. Insofern war es erfrischend, einen hochrangigen Vertreter des UN-Entwicklungsprogramms im Südsudan zu hören, der statt der üblichen Aneinanderreihung von ‚*pro-poor policies and programs*‘, die zu verfolgen seien, zu Protokoll gab: „Die Geber müssen sich in den ersten fünf Jahren auf die Unterstützung des Aufbaus der basalen Staatsfunktionen konzentrieren: die Fähigkeit, für Sicherheit, Recht und Ordnung zu sorgen sowie eine rudimentäre, aber effektive Steuer- und Finanzverwaltung aufzubauen. Ohne dies ist der Staat Südsudan nicht lebensfähig. Alle anderen Entwicklungsziele müssen dahinter zurücktreten – so bedauerlich das ist. Die Menschen im Südsudan haben Jahrzehnte ohne vernünftige Bildung und Gesundheitsvorsorge leben müssen – und werden noch weitere Jahre Geduld haben müssen mit Blick auf diese Ziele“. Eine gewagte, aber wohl realistische Einschätzung.

Dabei gibt es vieles, was die UN-Mission und bilaterale Geber mit Blick auf die Unterstützung dieser Kernaufgaben besser machen können: Beim Schutz von Zivilisten keine nicht gedeckten Versprechungen machen; für Konfliktmediation auf lokaler Ebene durch stärkere Verankerung der Mission in den Provinzen sorgen; beim Aufbau eines pluralen Parteiensystems helfen; bei den Experten für den Institutionenaufbau stärker als bisher auf Experten aus Entwicklungsländern zurückgreifen, welche ebenfalls staatliche Institutionen unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit aufbauen mussten; in eine Akademie für Verwaltungsfachkräfte investieren. Bei alledem sollte es nicht um die Substitution von lokalen Kapazitäten durch die internationalen Akteure gehen, sondern um eine effektive Anleitung zum Selbsttun. Dieses ist wiederum leichter gesagt als getan – insofern sollte es auch hier ‚*local ownership*‘ ohne Illusionen sein – nicht nur mit Blick auf die Praktiken der ‚*local owner*‘. Dies gilt auch für den humanitären Hilfebereich, wo auf absehbare Zeit viele Hilfsleis-

tungen von internationalen Akteuren erbracht werden, auch wenn die Einbindung lokaler Akteure oberstes Ziel sein sollte.

Ende 2010 formulierte der deutsche Außenminister Guido Westerwelle mit Blick auf Afghanistan: „*Good Governance* bleibt ein richtiger Maßstab. Aber wenn wir realistisch sind, dann ist „*Good Enough Governance*“ – eine ausreichend gute Regierungsführung – das, was wir auf absehbare Zeit in Afghanistan erreichen können.“ Dies lässt sich sicherlich auch auf den Südsudan übertragen. Wenn in zehn Jahren sowohl im Südsudan wie im Nordsudan leidlich lebensfähige Staaten existieren, deren Eliten angefangen haben, sich um die Bereitstellung öffentlicher Güter für ihre Bürger, die Jahrzehnte des Leidens hinter sich haben, zu kümmern, wäre schon einiges erreicht.

Die *Rule of Law* im Sudan

Regine Klostermann

Die *Rule of Law* gilt als maßgebliches Prinzip, welches die internationale Gemeinschaft bei *State-building*-Prozessen zu implementieren versucht und welches in allen Arbeitsbereichen der UN richtungsweisend ist. Auch im Sudan widmet sich eine Abteilung der UNMIS der Verankerung der *Rule of Law*. Bevor auf deren Arbeit näher eingegangen wird, sollen kurz die Herkunft und die Bedeutung des Konzepts der *Rule of Law* erläutert werden.

Dem Begriff der *Rule of Law* kommen je nach Kontext und Ort der Verwendung vielfältige Bedeutungen zu. In Deutschland wird er teilweise mit „Rechtsstaatsprinzip“ übersetzt,¹ wobei diese Begrifflichkeit eng an das deutsche Staatsrecht angelehnt ist. Der Ausdruck *Rule of Law* kommt hingegen ursprünglich aus dem *Common Law*-Rechtsraum und ist im Hinblick auf die verschiedenen Rechtssysteme dem deutschen Rechtsstaatsprinzip nicht ohne weiteres gleichzusetzen.² Beiden ist jedoch inhärent, dass der Staat auf Recht aufgebaut sein und Regieren nur auf der Basis von Regeln erfolgen soll. Der Begriff der *Rule of Law* ist dabei ein offener, weil er ohne Rücksicht auf nationale Verfassungen Verwendung findet und daneben zu Menschenrechten und Demokratie in einem nicht festgelegten Verhältnis steht.³ Grote beschreibt das Prinzip als ein “[...] *open ended concept which [is] subject to permanent debate and [has] to be constantly redefined to meet the needs of an ever-changing political and legal environment.*“⁴ Diese Analyse trifft auch auf das globale Verständnis von der *Rule of Law* zu, wobei deutlich wird, dass – wie auch beim Verständnis von Recht als solchem in den einzelnen Rechtsordnungen – durchaus differiert, was unter die *Rule of Law* fällt und was nicht. In Afghanistan zum Beispiel wird unter der *Rule of Law* die andauernde Reform der Gerichtsbarkeit verstanden, in Indien hingegen handelt es sich um ein Verfassungsprinzip, welches die Grundlage für weitreichende Grundrechtsgewährleistungen durch die Gerichte bietet, ohne dass die Verfassung diese nennt.⁵ In China wiederum steht der Begriff *Rule of Law* für den Aufbau einer gesetzlichen Ausgestaltung, die zwar auf die Verbesserung der staatlichen Verwaltung, auf Marktregulierung und die Einhegung individueller Freiheit aus gesamtstaatlichen Gründen gerichtet ist, aber weder zu mehr Rechtssicherheit noch zum Schutz der Menschenrechte beiträgt.⁶

Im Folgenden soll daher kurz auf das Verständnis der *Rule of Law* im System der Vereinten Nationen eingegangen werden, bevor die Arbeit der *Rule of Law*-Abteilung bei der UNMIS sowie die wesentlichen Probleme, denen sie begegnet, dargestellt werden.

¹ Vgl. bspw. Mac Cormick, Der Rechtsstaat und die *Rule of Law*, JZ 1984, S. 65.

² Grzeszick, in: Maunz/Düring, Grundgesetz, 60. EL 2010, Art. 20 GG, Rn. 5.

³ Das Prinzip der *Rule of Law* beruht in seiner Theorie auf englischem Rechtsdenken und geht führend auf Albert Dicey zurück. Bereits 1885 formulierte dieser seine Idee zur *Rule of Law*, wonach staatliche Organe von Recht und Justiz abhängen sollen (A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 2nd Edition 1959, S. 181 ff.). Besonders grundlegend seien nach Dicey die Gleichheit vor dem Gesetz und die Beachtung des Willkürverbotes, außerdem bedürfe es einer funktionierenden Justiz zur Rechtsanwendung und Rechtsprechung. Die von Dicey entwickelten Kriterien wurden in der Folge von verschiedenen Rechtstheoretikern (führend dabei wohl Coke, Raz und Fuller) ergänzt und erweitert. Als gemeinsame Grundlage haben sich dabei folgende Kriterien herausgebildet: Vorrang von Recht (dieses wird dabei auch als vorpositivistisches Recht verstanden), Willkürverbot, Rechtsklarheit und Rechtssicherheit, Bestehen bestimmter Verfahrensgarantien und Menschenrechte sowie die Unabhängigkeit der Gerichte.

⁴ Grote, *Rule of Law*, Rechtsstaat and „Etat de droit“, in: Christian Starck (Hrsg.), Constitutionalism, Universalism and Democracy, a comparative analysis, Baden-Baden 1999, S. 271.

⁵ Koetter, *Rule of Law*: Ein Brückenbegriff im Spiegel unterschiedlicher Rechtsverständnisse, GAIR Mitteilungen 2010, S. 130.

⁶ ebda.

Die *Rule of Law* im System der Vereinten Nationen

Bereits die Charta der Vereinten Nationen geht in ihrer Präambel und in Artikel 1 davon aus, dass das internationale Recht beachtet und Bedingungen geschaffen werden müssen, unter denen Gerechtigkeit und die Achtung vor den Verpflichtungen aus Verträgen und anderen Quellen des Völkerrechts gewahrt werden können.⁷ Die *Rule of Law* findet im Regulationssystem der Vereinten Nationen zunächst in der Universellen Erklärung der Menschenrechte von 1948 Erwähnung: '...it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and oppression, that human rights should be protected by the rule of law'.⁸ Mittlerweile hat das Konzept der *Rule of Law* in verschiedenen Dokumenten der Vereinten Nationen grundlegende Bedeutung gewonnen.⁹ Betont wird, dass für ein friedliches Zusammenleben der Staaten ein internationales Rechtssystem auf Grundlage der *Rule of Law* unerlässlich sei.¹⁰ Die Vereinten Nationen bemühen sich durch eine Vielzahl von Programmen und Aktivitäten, die *Rule of Law* zu fördern. In seinem Report 'The rule of law at the national and international level' aus dem Jahr 2008 nimmt Generalsekretär Ban Ki-moon eine Bestandsaufnahme vor und kommt zu dem Ergebnis, dass sich unter dem Dach der Vereinten Nationen mehr als 40 verschiedene Stellen für die Einhaltung der *Rule of Law* einsetzen.¹¹ Dabei beschreibt er die *Rule of Law* als eines der grundlegenden Konzepte der Arbeit der Vereinten Nationen. Es beziehe sich auf eine Handlungsform, bei der alle Menschen, Institutionen und Rechtsträger, ob privat oder öffentlich (also auch der Staat selbst), dem Recht verantwortlich seien. Das Recht, welches mit internationalen Standards übereinstimmen müsse, solle verbreitet, gegenüber allen gleich durchgesetzt und von einer unabhängigen Justiz zugesprochen werden. Dabei müssten Prinzipien wie Gleichheit vor dem Recht, Überlegenheit des Rechts, Gewaltenteilung, Partizipation in Entscheidungsprozessen, Willkürverbot, Rechtssicherheit und eine transparente Rechtsanwendung beachtet werden.¹²

Die Vereinten Nationen unterscheiden dabei zwischen der Anwendung des Konzeptes der *Rule of Law* auf nationaler und auf internationaler Ebene.

Auf der internationalen Ebene verstehen die Vereinten Nationen die *Rule of Law* als ein Prinzip, welches im Verhältnis der Staaten untereinander von fundamentaler Bedeutung ist. Die *Friendly Relations Declarations*¹³ hebt hervor, dass die Charta der Vereinten Nationen von höchster Wichtigkeit sei, um die *Rule of Law* zwischen den Staaten voranzubringen. Wesentliche Kriterien der *Rule of Law* sind in diesem Zusammenhang: Achtung der Souveränität der Mitgliedsstaaten und des Gewaltverbotes (Art. 2 Abs. 4 UN-Charta), Erfüllung internationaler Aufgaben, die Notwendigkeit der friedlichen Streitbeilegung, die Achtung und Förderung der Menschenrechte, Schutz durch die

⁷ Vgl. Präambel der Charta der Vereinten Nationen.

⁸ Vgl. Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, 1948, in der deutschen Fassung: „...es notwendig ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht gezwungen wird, als letztes Mittel zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung zu greifen“.

⁹ Besonders hervorzuheben sind dabei Folgende: Millennium Declaration (2000), A/Res/55/2; World Summit Outcome (2005), A/Res/60/1; Report of the Secretary-General on enhancing United Nations support for the rule of law, A/61/636-S/2006/980; Report of the Secretary-General on strengthening and coordinating United Nations rule of law activities, 2008, A/63/226, sowie jährliche Folgeberichte, A/64/298 aus 2009 und A/65/318 aus 2010.

¹⁰ Vgl. World Summit Outcome (2005), A/Res/60/1.

¹¹ Vgl. A/63/64 vom 12. März 2008.

¹² Vgl. Report of the Secretary-General, The Rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, 23. August 2004, S/2004/616, para 6.

¹³ Vgl. UN General Assembly, Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, Res. 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970.

internationale Gemeinschaft vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Genozid und ethnischer Säuberung sowie Gleichheit und das Recht auf Selbstbestimmung.¹⁴

Auf nationaler Ebene unterstützen die Vereinten Nationen insbesondere die Schaffung sowie die Ausgestaltung von Verfassungen oder anderem höherrangigem Recht eines Staates, in welches die Gewährleistung fundamentaler Menschenrechte eingegliedert ist. Dieses höherrangige Recht soll einen Gleichheitsgrundsatz einhalten, der Diskriminierungen verbietet, es soll Aufgaben und Grenzen der Regierungstätigkeit regeln, Notstandsgesetzgebungskompetenzen beinhalten, durch die die Menschenrechte nicht vollständig außer Kraft gesetzt werden können sowie die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für eine unabhängige Justiz schaffen. Die Vereinten Nationen proklamieren Rechtsklarheit und unterstützen die jeweiligen Regierungen dabei, nationale Institutionen zur Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung zu schaffen und zu fördern. Das nationale Rechtssystem soll gut strukturiert, ausreichend finanziert und ausgebildet sein. Darüber hinaus fördern die Vereinten Nationen Prozesse von Übergangsjustiz, wollen die Zivilgesellschaft stärken und erreichen, dass auch Funktionäre zur Verantwortung gebracht werden können.¹⁵ Dabei haben die Vereinten Nationen Rahmenbedingungen festgelegt, mithilfe derer die *Rule of Law* auf nationaler Ebene gestärkt werden kann:¹⁶

- Eine Verfassung oder vergleichbares höherrangiges Recht, in welches die Gewährleistung fundamentaler Menschenrechte eingegliedert ist;
- Ein ausformuliertes staatliches Regelwerk im Bereich des Strafrechts und der Strafverfolgung, des Prozessrechts sowie zum Schutz von Minderheiten;
- Die Verankerung eines fairen Wahlsystems, wodurch eine allgemeine, gleiche und geheime Wahl sichergestellt wird;
- Die Gewährleistung einer unabhängigen Justiz sowie von Institutionen zur Rechtsdurchsetzung und Wahrung von Verfahrensgrundrechten;
- Die Teilhabe der Zivilgesellschaft an demokratischen Prozessen.

Diese Rahmenbedingungen sollen auch im Sudan gefördert bzw. gerade im Hinblick auf die Staatswerdung im Südsudan geschaffen werden.

Die *Rule of Law* im Rahmen der UNMIS¹⁷

Die UNMIS *Rule of Law*-Abteilung ist zurzeit mit 80 Mitarbeitern besetzt (Stand: März 2011). Zu Beginn ihrer Tätigkeit im Rahmen der Friedensmission war es ihre Hauptaufgabe, die Implementierung der Vorgaben aus dem Umfassenden Friedensabkommen zu überwachen. Mittlerweile unterstützt die *Rule of Law*-Abteilung in Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft die nationalen Bestrebungen (insbesondere im Südsudan) nach einer Justizreform.¹⁸ Die Arbeit der *Rule of Law*-Abteilung untergliedert sich dabei in verschiedene thematische Bereiche.¹⁹

¹⁴ Vgl. What is the Rule of Law, United Nations Rule of Law, http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3, zuletzt besucht am 15.04.2011.

¹⁵ Vgl. What is the Rule of Law, United Nations Rule of Law, http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=3, zuletzt besucht am 15.04.2011.

¹⁶ Vgl. UN, Guidance Note Of The Secretary-General: UN Approach To Rule Of Law Assistance, April 2008.

¹⁷ Wesentliche Informationen stammen hierbei aus dem Gespräch mit dem Leiter der *Rule of Law*-Abteilung Mohamed Abdelaziz am 23.03.2011 in Juba.

¹⁸ Vgl. zur *Rule of Law* im Sudan auch: Elliesie, Rule of Law in the Sudan, <http://wikis.fu-berlin.de/display/SBprojectrol/sudan>, zuletzt besucht am 15.04.2011.

¹⁹ Vgl. dazu die Aufzählung der Aufgabengebiete unter www.unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/FS-RoL.pdf, zuletzt besucht am 18.04.2011.

Sie ist im Wesentlichen für die Bekanntmachung und Verbreitung der *Rule of Law* und insbesondere der Rolle einer unabhängigen Justiz zuständig. Daneben wirbt sie für die Entwicklung eines nationalen Rechtskanons, der sich an internationale Standards anpasst und für die Wahrung von Menschenrechten, insbesondere im Kampf gegen Straflosigkeit, eintritt. Die Abteilung unterstützt vor allem den Südsudan bei der Bildung neuer sowie bei der Reform bereits existierender Institutionen und kümmert sich um Aufbau und Stärkung eines Strafvollzugssystems.

Eine große Rolle spielte die UNMIS *Rule of Law*-Abteilung auch vor den Wahlen 2010, zu denen sie einen wesentlichen Beitrag durch die Erarbeitung des Wahlgesetzes leisten konnte. Weiterhin ist sie thematisch mit Fragen auf dem Gebiet der Übergangsjustiz, des Strafvollzugs, der Entwicklung eines Jugendstrafrechts und des Sicherheitssektors befasst.



Mohamed Abdelaziz, Leiter der *Rule of Law*-Abteilung von UNMIS. Foto: Frederic Schneider

Grundsätzlich arbeitet die *Rule of Law*-Abteilung nicht operativ, sondern ist vielmehr beratend tätig. Ausgeführt und implementiert werden die Programme von anderen Abteilungen von UNMIS, durch den UNHCR und UNDP sowie durch verschiedene Nichtregierungsorganisationen. So wurden beispielsweise in den letzten Jahren durch UNDP Richter ausgebildet,²⁰ und die UNMIS hat Strafvollzugsbeamte in den Bereichen Menschenrechte, Gesundheit sowie der Zusammenarbeit mit Gerichten aus- bzw. weitergebildet.²¹ Trotz zahlreicher weiterer Initiativen und operativer Maßnahmen sah sich die *Rule of Law*-

Abteilung auch nach der erfolgreichen Durchführung des Referendums auf dem Wege in die Unabhängigkeit des Südsudans mit zahlreichen Problemen konfrontiert.

Herausforderungen

Im Folgenden sollen exemplarisch einige der Herausforderungen, mit denen die *Rule of Law*-Abteilung im Sudan konfrontiert ist, dargestellt werden. Die Zusammenarbeit mit dem Norden zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass es an gegenseitigem Vertrauen fehlt, das bei beratenden Tätigkeiten aber unabdingbare Voraussetzung sein sollte. Grund dafür ist nicht zuletzt der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofes gegen Präsident Omar al-Bashir. Im Süden stehen Fragen hinsichtlich der Staatenbildung, der Justizreform und der Entwicklung eines funktionierenden Strafvollzugssystems im Vordergrund, wobei die Regierung des Südsudans grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit der *Rule of Law*-Abteilung bereit ist.

²⁰ 18 Richtern wurden dabei beispielsweise in einem sechswöchigen Kurs Kenntnisse in „*English Legal Terminology*“, „*Internet Assisted Legal Research*“ and „*Effective Teaching Methodology*“ vermittelt; 50 Richter wurden in sechs Wochen in „*Legal Analysis*“, 15 von ihnen im Anschluss weiter zu eigenständigen Trainern ausgebildet; weitere 10 Richter wurden in Malaysia in „*Englisch for Legal Practice*“ geschult und 60 Richter besuchten in Khartum eine Fortbildung über sudanesisches Recht, vgl. UNDP, Capacity Building of the Sudan Judiciary, <http://www.sd.undp.org/projects/dg7.htm>, zuletzt besucht am 15.04.2011.

²¹ Report of the Secretary General on the Sudan, United Nations, Security Council, 31. Dezember 2010, S/2010/681, paras. 70.-71.

Staatenbildung

Im Völkerrecht ist ein Staat nach der klassischen Drei-Elemente-Lehre Georg Jellineks ein soziales Gebilde, welches ein Staatsgebiet hat (also ein von Grenzen umgebenes Territorium), ein Staatsvolk (Gruppe von Menschen, die auf dem Staatsgebiet ansässig sind) und auf dessen Gebiet eine Staatsgewalt ausgeübt wird. Diese drei Kriterien werden im Südsudan de facto nicht erfüllt. Zum einen sind die Staatsgrenzen weiterhin umstritten. Zum anderen besteht zwar ein Staatsvolk, über das Staatsgewalt ausgeübt werden könnte, allerdings eint dieses Staatsvolk bislang sehr wenig. Das Staatsvolk des zukünftigen Südsudans besteht vielmehr aus über 50 verschiedenen Stämmen und ethnischen Gruppen. Die UNMIS ist sich dabei bewusst, dass ein wesentlicher Teil des Prozesses der Staatenbildung auch die Schaffung einer nationalen Identität – im Gegensatz zu einer bisher bestehenden Stammesidentität – sein muss. Vorherrschend soll dabei die Schaffung einer Identität und Einheit unter Wahrung des Rechts auf Selbstentfaltung und des Rechts auf Selbstbestimmung der Völker sein.

Darüber hinaus liegt das Gewaltmonopol auch nach der Staatsgründung nicht ausschließlich beim Staat: Zum einen ist diesbezüglich zu beobachten, dass die Vormachtstellung der hauptsächlich regierenden SPLM zunehmend kritisiert und in Zweifel gezogen wird²² und dies auch mit Waffengewalt durch Rebellengruppen zum Ausdruck kommt.²³ Zum anderen ist auch die Bevölkerung als Folge des andauernden Bürgerkrieges stark bewaffnet, und Konflikte werden unabhängig von der Ausübung staatlicher Gewalt oft noch durch Selbstjustiz gelöst; es herrscht häufig das Recht des Stärkeren.

Justizreform

Das bisher bestehende Recht des autonomen Gebietes Südsudan muss auf die Vereinbarkeit mit den neuen Verfassungsprinzipien überprüft werden. Dabei soll von Seiten der UNMIS darauf hingewirkt werden, dass internationale Standards eingehalten und die südsudanesisische Regierung bei der Schaffung und Auslegung des Rechts unterstützt wird. Teilweise kann dabei ein positives Resümee gezogen werden. Die Regierung des Südsudans nimmt die Unterstützung durch die Vereinten Nationen an, wie das zuletzt verabschiedete Mediengesetz zeigt. In letzter Lesung konnten die Beratungen durch UNMIS noch bewirken, dass ein großer Teil des Gesetzes in Übereinstimmung mit internationalen Standards geändert wurde, bevor es verabschiedet wurde. Daneben sieht es die UNMIS *Rule of Law*-Abteilung als eine wesentliche Aufgabe, für den Beitritt zu weiteren internationalen Verträgen zu werben und Bestrebungen in diese Richtung zu unterstützen.

Justizwesen

Nach Art. 127 der südsudanesischen Übergangsverfassung sollen Richter auf Grundlage von Traditionen und Werten sowie in Übereinstimmung mit Gesetzen und der Verfassung Recht sprechen.²⁴ Allerdings steht diesem geschriebenen Grundsatz bereits entgegen, dass es an ausreichend ausgebildeten Richtern fehlt. Als ein wesentliches Problem wurde von der UNMIS die Rechtssprache identifiziert, da es sowohl auf Seiten der Richter, aber auch auf Seiten der Bürger oftmals an eng-

²² Vgl. z. B. Sudan Tribune vom 06. April 2011, S.Sudan's draft constitution finalized, <http://www.sudantribune.com/S-Sudan-s-draft-constitution,38496#forum11583>, zuletzt besucht am 18.04.2011.

²³ Als wesentliches Sicherheitsproblem können diesbezüglich die Auseinandersetzungen zwischen der SPLA und General Athor genannt werden, vgl. auch Sudan Tribune vom 2. März 2011, South Sudan army clashes with renegade General Athor kills 92, <http://www.sudantribune.com/South-Sudan-army-clashes-with,38151>, zuletzt besucht am 18.04.2011.

²⁴ Zur zumindest auf dem Papier bestehenden Unabhängigkeit der Justiz vgl. Art. 123 ff. der Nationalen Übergangsverfassung Sudan aus dem Jahre 2005.

lischen Sprachkenntnissen mangelt. Art. 6 der Übergangsverfassung des Südsudans sieht vor, dass zwar alle indigenen Sprachen Bestand haben sollen, die alleinigen Arbeitssprachen jedoch Englisch und Arabisch sind. Demzufolge ist auch die Gerichtssprache Englisch und alle Gesetze werden in Englisch verfasst. Allerdings sprechen viele der Richter, die an der Universität in Khartum ausgebildet wurden, kein Englisch. Dadurch wird die Rechtsanwendung, aber auch die spätere Rechtsdurchsetzung, erheblich erschwert.

Neben der fehlenden einheitlichen Sprache auch auf Seiten der Bevölkerung wird bereits der Zugang zur staatlichen Rechtsprechung durch weitere Umstände erheblich erschwert: Zu nennen sind dabei zunächst die räumlichen Entfernungen, die teilweise zurückgelegt werden müssen, um zu einem staatlichen Gericht zu gelangen. Dem soll durch die Errichtung von mobilen Gerichten, die ihrerseits durch die Dörfer fahren, entgegengewirkt werden. Als weiterer Hinderungsgrund werden häufig die Kosten genannt, die ein staatliches Verfahren mit sich bringt. Wichtig ist aber insbesondere, dass es auch an Vertrauen in die staatliche Justiz fehlt; der Großteil der Bevölkerung vertraut eher auf traditionelle Gerichte und Formen der Rechtsprechung, die regelmäßig mit Mitteln der Versöhnung und Wiedergutmachung arbeiten.²⁵

Problematisch ist dabei wiederum, dass es auch im Rahmen von traditioneller Rechtsprechung oft zu Rechtsverletzungen im Prozess kommt. Es fehlt den Delinquenten an Verteidigern, die Gerichte sind meist besetzt mit Stammesältesten oder besonders angesehen Mitgliedern der Gemeinde, die allerdings nicht notwendigerweise juristisch geschult sind. Auch differiert oftmals das Verständnis der bestehenden Rechte, lokale Normen widersprechen internationalen Menschenrechtsstandards. So werden beispielsweise Frauen nach traditionellem Recht verurteilt und bestraft, die sich gegen eine Zwangsheirat zur Wehr setzen.²⁶

Willkürverbot

Der Begriff der *Rule of Law* beinhaltet auch das Willkürverbot. Auch hier sind noch große Defizite zu verzeichnen, auch und besonders in den neu verabschiedeten Gesetzen beider Staaten. Im Nordsudan trat beispielsweise im Jahre 2010 der neue *National Security Act* in Kraft. Danach kann ein Verdächtiger bis zu viereinhalb Monate von der Polizei festgehalten werden, ohne dass es zu einer gerichtlichen Überprüfung kommen muss.²⁷ Diese Möglichkeit steht nicht nur im Widerspruch zu den in der Verfassung des Sudans niedergelegten fundamentalen Rechten, sondern auch zu international gewährten Menschenrechten wie Art. 9 Abs. 3 des UN-Zivilpakts.

Strafvollzug

Wo Recht gesprochen wird, muss Recht auch durchgesetzt werden. Dies geschieht unter anderem durch Strafvollzug. Kernproblem ist dabei gerade im Südsudan weiterhin die Knappheit an finanziellen Ressourcen und personeller sowie materieller Ausstattung. Denn auch wenn das Gefängnisssystem im Prinzip funktioniert, nützt nach Angabe der UNMIS *Rule of Law*-Abteilung auch das Training nichts, das der Sicherheitsapparat des Südsudans durch NGOs und die UNMIS erfährt, wenn weiterhin keine ausreichenden Mittel z. B. für den Bau und die Betreuung von Gefängnissen respektive deren Insassen vorhanden sind. Die Gefängnisse sind zu klein, und die bestehenden

²⁵ Human Rights and Democracy: the 2010 Foreign and Commonwealth Office Report, S. 303, <http://www.slideshare.net/foreignoffice/human-rights-democracy-the-2010-foreign-commonwealth-report>, zuletzt besucht am 13.04.2011.

²⁶ Human Rights and Democracy: The 2010 Foreign and Commonwealth Office Report, S. 303, <http://www.slideshare.net/foreignoffice/human-rights-democracy-the-2010-foreign-commonwealth-report>, zuletzt besucht am 13.04.2011.

²⁷ Vgl. ebda



Polizistin bei der Arbeit in Juba.

Foto: Frederic Schneider

Plätze werden nicht nur für Strafgefangene genutzt. Da keine anderweitigen Betreuungsmöglichkeiten bestehen, ist es im Südsudan vielmehr die Regel, geistig behinderte Menschen in Gefängnissen unterzubringen, ohne dass diese ein Verbrechen begangen hätten oder verurteilt sind.

Die Platzfrage wird sich in Zukunft noch verschärfen, da alleine in Gefängnissen im Norden noch 1500 Südsudanesen inhaftiert sind, die im Zuge der Unabhängigkeit wohl in den Süden verlegt werden sollen. Eine solche Anzahl an Strafgefangenen wird die Kapazitäten des Südens sprengen. Hinzu kommt, dass nicht alle Inhaftierten nach südsudanesischem Recht zu belangen gewesen wären. Zahlreiche aus dem Südsudan stammende Gefangene sind nach dem Shari'a-Recht des Nordens verurteilt worden, obwohl selbiges auf sie als Nicht-Muslime nicht angewendet werden durfte. Daher ist es dringend notwendig und wird auch von der UNMIS stark befürwortet, dass zwischen den beiden nun existierenden sudanesischen Staaten ein Vertrag oder eine sonstige Vereinbarung über die Zusammenarbeit in Strafsachen und die Behandlung von Strafgefangenen geschlossen wird.

Insgesamt stellen sich, wie die exemplarisch aufgeführten Beispiele zeigen, insbesondere dem jungen Staat Südsudan noch viele Herausforderungen, die dieser hoffentlich auch mit Unterstützung der *Rule of Law*-Abteilung der UN-Friedensmission bewältigen wird. Denn ein starkes und ausdifferenziertes Rechtssystem und die systematische Anwendung des Rechts können und sollten den neu entstehenden Staat auf ein starkes Fundament stellen.

Schwierigkeiten der lokalen Wirtschaftsförderung im Südsudan

Max Middeke

Die Herausforderungen für den Südsudan sind gewaltig. Zwar liegen die dringendsten Probleme momentan in der Gewährleistung von Sicherheit und dem Aufbau von Regierungsstrukturen; ohne eine positive wirtschaftliche Entwicklung wird es allerdings mittelfristig keine Perspektive für die zahlreichen jungen Menschen und damit auch keinen sozialen Frieden geben können. Sicherheit, gute Regierungsführung und Entwicklung müssen daher zusammengedacht werden.

Die sozialen und ökonomischen Indikatoren für den Südsudan sind bedrückend.¹ 84 Prozent der 8,3 Mio. Südsudanesen leben auf dem Land, zum Großteil in Subsistenzwirtschaft. Dort gibt es kaum Beschäftigungsmöglichkeiten fernab der Landwirtschaft. Insgesamt gehen nur rund zwölf Prozent der Gesamtbevölkerung einer vergüteten Beschäftigung nach. Abgeschnitten von urbanen Wirtschaftskreisläufen herrscht in weiten Teilen der ländlichen Bevölkerung große Armut. Über 55 Prozent leben unterhalb der Armutsgrenze von 1,25 US-Dollar am Tag. Vor allem die Grenzregionen zum Nordsudan – Northern Bahr El Ghazal, Warrap und Unity – sind besonders betroffen von Armut. Hier leben mehr als Zweidrittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. In den Städten ist die wirtschaftliche Lage der Menschen etwas besser. Dennoch ist auch hier jeder vierte von extremer Armut betroffen. Besonders erdrückend ist die Lage für drei Viertel der Haushalte, die nie in Kontakt mit formaler Bildung gekommen sind. Insgesamt können gerade mal 27 Prozent der erwachsenen Bevölkerung lesen und schreiben. Bei der jüngeren Bevölkerung unter 30 Jahre – die 72 Prozent der Bevölkerung ausmachen – sieht es etwas besser aus. 55 Prozent der männlichen und 28 Prozent der weiblichen Bevölkerung bis 24 Jahre sind alphabetisiert.

Die Wirtschaftskraft des Sudans wurde bisher weitestgehend vom Norden gestemmt. Der Süden verfügt kaum über Einnahmequellen außer Öl, das für über 97 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) verantwortlich ist.² Im Durchschnitt erwirtschaftet der Süden rund 200 US-Dollar pro Kopf an Öleinnahmen – zu wenig, um tragfähige staatliche Strukturen aufzubauen und zu unterhalten. Zurzeit sind nur zwei Pfade für die Wirtschaftsförderung sichtbar: die Förderung des Rohstoffes Öl und dezentrale, lokale Wirtschaftsförderung. Für eine stärkere Förderung von Öl war eine Öl-Pipeline nach Kenia angedacht, die den Süden unabhängig machen sollte vom Exportweg über den Port Sudan im Norden. Aufgrund der mangelnden Kreditwürdigkeit des Südsudans sind jedoch schlicht keine Finanzierungsmöglichkeiten für ein solches Mammut-Projekt aufzutreiben.³

Diese Indikatoren machen deutlich, dass eine Wirtschaftsförderung bei der Bildung anfangen muss. Es macht derzeit keinen Sinn, über große Industrieprojekte nachzudenken. Hierfür fehlt es an grundlegender Infrastruktur wie Straßen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung. Vielmehr gilt es darüber nachzudenken, wie auf bestehenden Strukturen aufgebaut werden kann, um zahlreichen jungen Menschen eine Perspektive in dem neuen Staat zu ermöglichen. Eine Veränderung der lokalen Wirtschaftsstrukturen wird daher einen Dreiklang aus Alphabetisierung, Ausbildung und Wirtschaftsentwicklungsprogrammen erfordern.

Die Wirtschaft des Südsudans ist agrarisch geprägt. Ackerbau und Vieh stellen das Rückgrat der Landwirtschaft. Immer wieder wird die Landwirtschaft von Klimaveränderungen in Form von Dürren, Flut, Pflanzenkrankheiten sowie Krankheiten für das Vieh heimgesucht. Hier muss Wirtschaftsförderung als erstes ansetzen und die Gesundheit des Viehs verbessern sowie Bauern befähigen,

¹ Die Daten basieren auf dem Report der Weltbank: „A Poverty Profile for the Southern States of Sudan“, März 2011. Die Daten wurden im Rahmen einer „National Baseline Household Survey“ im Jahr 2009 erhoben.

² Economist Intelligence Unit, Country Report Sudan, Februar 2011, S.5.

³ Economist Intelligence Unit, Country Report Sudan, Februar 2011, S. 5.



Markt mit Agrarprodukten in Juba.

Foto: Jürgen Wolf

besser auf Klimaveränderungen reagieren zu können. Aufgrund der fehlenden Infrastruktur gestaltet sich allerdings der Zugang zu den Menschen auf dem Land äußerst schwierig. Das Mandat der internationalen Gemeinschaft für landwirtschaftliche Entwicklung liegt bei der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agriculture Organization, FAO*). Aufgrund von 1,5 Mio. Menschen, die auf Nahrungsmittelunterstützung angewiesen sind, sieht die FAO ihre Prioritäten in der Verbesserung der Nahrungssicherheit durch eine höhere Nahrungsmittelproduktivität, in einer besseren Verteilung von Nahrungsmitteln und insgesamt in einem Ausbau des landwirtschaftlichen Ertrags.⁴ Die Voraussetzungen sind generell gut im Südsudan. Es gibt viel Wasser und fruchtbares Land zur Bewirtschaftung.

Andere internationale Organisationen sind im Bereich Alphabetisierung und Ausbildung aktiv. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) hat in Kooperation mit UNESCO, FAO, IOM und ILO Aufklärungs- und Bildungsprogramme insbesondere für junge Menschen und Frauen zum Schwerpunkt. Die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) plant eine Art Zivildienst auf lokaler Ebene zu etablieren, der junge, gut ausgebildete Südsudanesen motivieren soll, in den Bereichen Bildung und Unternehmensentwicklung Hilfestellungen zu geben. Geplant sind mobile Bildungsstationen, die vor allem einen Zugang zu Bildung für Nomaden ermöglichen, Programme zur Verbesserung der Sparquote für Rücklagen in Krisenzeiten sowie die Förderung von Unternehmensgründungen durch Beratungsdienste und einen Zugang zu Kleinkrediten. Insgesamt sind die internationalen Organisationen bisher allerdings mit vergleichsweise kleinen Programmen im Bereich der Wirtschaftsförderung aktiv. Der Schwerpunkt liegt weiterhin auf dem Aufbau von Regierungsstrukturen, maßgeblich vorangetrieben von UNDP und auf der Herstellung von Sicherheit durch UNMIS und internationale Partnerländer.

Partnerländer sind mit weiteren Programmen zur Wirtschaftsförderung im Südsudan engagiert. Zentrale Koordinierungsinstanz für die Kooperation von 14 Partnerländern mit der Regierung des Südsudans ist das ‚*Oversight Committee*‘ (OC), welches Prioritäten benennt und eine Finanzierung

⁴ FAO: Plan of Action for Southern Sudan, August 2010 – August 2012

verschiedener Programme durch den *Multi Donor Trust Fund for Southern Sudan* (MDTF-SS) abgesegnet. Koordiniert wird das Gremium von dem Finanzminister des Südsudans und der Weltbank, die auch den Fonds verwaltet.⁵ In diesem Rahmen existieren 13 verschiedene Programme, die verschiedene Bereiche abdecken. Schwerpunkte liegen momentan bei folgenden Maßnahmen: Aufbau von öffentlichen Verwaltungen, Bildungsprogramme, Infrastrukturmaßnahmen, Förderung der Privatwirtschaft sowie Harmonisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Größte internationale Geberländer für den MDTF-SS (2005-2010) sind die Niederlande (138 Mio. Euro), Norwegen (92 Mio. Euro), Großbritannien (75 Mio. Euro), Kanada (60 Mio. Euro) und die Europäische Kommission (60 Mio. Euro). Deutschland ist neuntgrößter Geber mit 12 Mio. Euro pro Jahr. Neben der Unterstützung des Fonds bis 2007 ist Deutschland durch Programme des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Südsudan aktiv. Die Maßnahmen des Auswärtigen Amtes konzentrieren sich auf die Unterstützung des *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR)-Programms von UNDP, welches durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) finanziert wird, und auf die Stärkung der Funktionsfähigkeit von Polizeistrukturen im Südsudan.⁶ Das BMZ fördert vor allem Projekte für den Aufbau und die Stärkung von lokalen Verwaltungsstrukturen sowie Projekte im städtischen Wasser- und Sanitärsektor.⁷

Dieser kleine Einblick in Förderungsprogramme macht vor allem deutlich, dass bisher keine Aussicht auf eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung im Südsudan besteht. Neben den Programmen von internationalen Organisationen und westlichen Staaten haben allerdings zahlreiche Unternehmer aus den Nachbarländern Kenia, Uganda und Äthiopien sowie aus China die Chance ergriffen, im Dienstleistungssektor in den Städten Fuß zu fassen. Es bleibt jedoch fraglich, ob hier Jobs in größerer Zahl für Südsudanesen entstehen, da bisher meist Arbeitsmigranten aus den Nachbarländern im Dienstleistungssektor arbeiten.

Die Regierung des Südsudans wird demnächst einen neuen Entwicklungsplan für 2011-2013 vorstellen. Es bleibt zu hoffen, dass die darin niedergelegten Prioritäten – Rechtsstaatlichkeit, Bildung, Gesundheit, Wassermanagement, städtische Entwicklung und ländliche Wirtschaft – eine stärkere Unterstützung erfahren. Die Unabhängigkeit lässt zumindest erwarten, dass das internationale Engagement im Südsudan zunimmt, schon allein, weil eine direkte bilaterale Hilfe einfacher wird. Ob damit eine wirtschaftliche Entwicklung angestoßen werden kann, die eine nachhaltige Verbesserung des Lebensstandards für die Menschen erwirkt, ist zurzeit mehr als fraglich.

⁵ Für mehr Informationen siehe die Website der Weltbank zum MDTF im Südsudan. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SUDANEXTN/EXTAFRMDTF/0,,menuPK:2193680~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:2193668,00.html>sowie <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SUDANEXTN/EXTAFRMDTF/0,,contentMDK:21117739~menuPK:3133102~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2193668,00.html>, 01.07.2011.

⁶ Siehe Antwort der Bundesregierung: Maßnahmen der zivilen, gewaltfreien Konfliktbearbeitung und der nachhaltigen Entwicklung zur Unterstützung des Nord-Süd-Friedensprozesses im Sudan, Bundestags-Drucksache 17/5814, 11. Mai 2011.

⁷ Ebd., S. 12.

Sudan's oil: A blessing or a curse?

Nicolai von Hoyningen-Huene

The objective of this paper is to give a brief overview of Sudan's oil industry. It will point out the economic significance of oil for Sudan's economy, elaborate on the major players in the oil business and identify the countries that profit the most from Sudan's oil exports. As oil is often associated with the Abyei conflict, it will assess to which extent oil plays a role if any. Moreover, Sudanese officials have lately considered building their own refineries and a pipeline to Kenya. This development is worth a critical look. Ultimately, the paper looks for answers to the question whether oil has been a blessing or a curse for Africa's largest country.

What this paper will not cover: It will neither discuss the current negotiations between the North and the South regarding the future sharing of oil revenues nor the economic implications for both economies after the secession. It will also not give details about Sudan's various oil fields and about the different types of oil being produced.¹

The significance of oil for Sudan's economy

Oil is Sudan's most precious commodity representing over 95 percent of the nation's export revenues in 2008.² The government in Khartoum as well as the Government of South Sudan (GoSS) are heavily dependent on oil earnings. According to a study by the International Monetary Fund (IMF), crude represented 98 percent of South Sudan's total earnings while the North derived 60 percent of its revenues from oil in 2008.³ Once the export of oil started in 1999, high oil prices and significant inflows of foreign direct investment made the economy boom until the outbreak of the world economic crises when the oil price dropped and Sudan's economy was badly hit.⁴

While the South owns around 75 percent of Sudan's currently known oil reserves, the entire transport, refining, storage and export infrastructure lies in the North.⁵ This has made the North and the South interdependent.

Regarding the sharing of oil revenues, the Comprehensive Peace Agreement (CPA), which was signed in 2005, stipulates that the North and the South equally share the proceeds of crude. How the oil earnings are to be shared after the secession is still being debated about.⁶

¹ For a detailed overview see: U.S. Energy Information Administration. November 2010 (last updated). *Sudan Country Analysis Brief*. <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>>

² International Monetary Fund. July 2009. *Sudan: Staff-Monitored Program for 2009-10*. P. 26. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09218.pdf>>

³ International Monetary Fund. July 2009. *Sudan: Staff-Monitored Program for 2009-10*. P. 4. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09218.pdf>>

⁴ CIA World Factbook. *Sudan*. Retrieved on June 26, 2011. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>>

⁵ Kron, Josh and Jeffrey Gettleman. June 10, 2011. Thousands Flee in Sudan as North-South Clashes Grow, U.N. Says. *The New York Times*. <<http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/africa/11sudan.html>>

⁶ *Sudan Tribune*. June 22, 2011. 'Sudan's Bashir threatens to turn off oil pipelines.' <<http://www.sudantribune.com/Sudan-s-Bashir-threatens-to-turn,39299>>



Oil transactions at the outskirts of Juba.

Foto: Federic Schneider

Historic Background

Extensive crude oil exploration in Sudan started in the mid-1970s. In the early 1980s, several considerable petroleum discoveries were made in Abyei, a region that is located at the North-South border, and other regions. Considerable investment began in the mid-1990s. A few years later, oil production started growing rapidly upon completion of the first pipeline from central Sudan to Port Sudan.

Oil exploring and producing companies

Three major consortiums stand out in Sudan's crude oil exploration and production market. All of them are headquartered in Khartoum and dominated by state-owned companies from China, Malaysia and India.

In order to share the financial burden of exploring petroleum and building a pipeline, the first consortium, the Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC), was founded in 1997. Today, GNPOC is dominated by companies from Asia while the government of North Sudan is only a minority shareholder. GNPOC has its headquarters in Khartoum and is owned by the China National Petroleum Corporation (CNPC) (40%), Petronas Carigali Overseas of Malaysia (30%), ONGC Videsh of India (25%) and Sudapet, the Sudan National Petroleum Corporation (5%). The three Asian companies provided most of the engineering work, equipment and construction for the exploration of oilfields and built the first pipeline.⁷ GNPOC still continues to explore and discover new oil fields.⁸

The second largest oil exploration and production consortium operating in Sudan is called PetroDar, which was founded in 2001. PetroDar is composed of CNPC, with a 41 percent share, Malaysia's Petronas, with 40 percent, Sudapet of Sudan, with 8 percent, SINOPEC of China with 6 percent, and Tri-Ocean Energy of Egypt, with 5 percent.⁹

⁷ Entrepreneur. October 29, 2007. *Sudan – The Oil Sector*. <<http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/170592332.html>>

⁸ GNPOC's eight main oil fields are Heglig, Unity, El Toor, El Noor, Toma South, Bamboo, Munga & Diffra. Source: GNPOC Homepage. Retrieved on June 26, 2011. <<http://www.gnpoc.com/ProjectOverview.asp?glink=GL002&plink=PL010>>

⁹ Petrodar Homepage. Retrieved on June 26, 2011. <www.petrodar.com>

Furthermore, in 2001 the White Nile Petroleum Operating Company (WNPOC) was incorporated. Petronas of Malaysia and Sudan's Sudapet own 50 percent each.¹⁰ The company cooperates with ONGC of India, Lundin Petroleum of Sweden and Hi-Tech Petroleum.

South Sudan's oil company, Nilepet, does not have a share in any of the market dominating companies. Additional companies that are involved in the oil business to a certain extent are Star Petroleum (Luxemburg), Ascom (Moldova), Hamla (Norway), and Total (France). There are no companies from the United States operating in Sudan as they were forced by U.S. sanctions to pull out of Sudan's oil business, Marathon Oil being one of them.¹¹

Pipelines

Most of Sudan's oil is transported via two big pipelines. Sudan's first pipeline, the Greater Nile Oil Pipeline, was completed in 1999 by the GNPOC. It stretches 1,600-km from central Sudan over Abyei's main oil producing area via Khartoum to Port Sudan on the Red Sea coast.¹² The completion of the pipeline in 1999 made it possible to export significant quantities of oil with steady increases.

In November 2005, the China National Petroleum Company finished Sudan's second pipeline, the PetroDar pipeline, also known as Melut oil export pipeline. With 1,400-km length, it is Sudan's second largest pipeline. It connects the oil fields of the Melut Basin, located in the states of Upper Nile and Jonglei, with the refinery and export terminal at Port Sudan. The pipeline is operated by PetroDar.¹³

The oil explored by the WNPOC consortium is being transported through an almost 200-km long pipeline to Port Sudan.



Construction of new oil infrastructure in Juba.

Foto: Sven Simon

¹⁰ WNPOC Homepage. Retrieved on June 26, 2011. <<http://www.wnpoc.com.sd/?page=aboutus>>

¹¹ U.S. Department of the Treasury. November 3, 1997. *An overview of the Sudanese Sanctions Regulations -- Title 31 Part 538 of the U.S. Code of Federal Regulations and Executive Order -- Blocking Property of Persons in Connection with the Conflict in Sudan's Darfur Region.* <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/sudan.pdf>>

¹² Although GNPOC originally built the pipeline with throughput of 150,000 b/d, it has since been increased to 300,000 b/d, while maximum capacity is 450,000 b/d. Source: Entrepreneur. October 29, 2007. *Sudan – The Oil Sector.* <<http://www.entrepreneur.com/tradejournals/article/170592332.html>>

¹³ It has current throughput of 150,000 barrels per day and maximum capacity of 500,000 barrels per day.

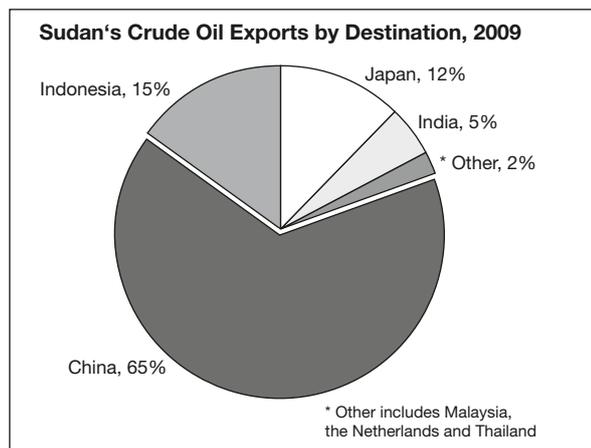
Refining

Sudan has three refineries which are located in Khartoum, Port Sudan, and El-Obeid. The one in Khartoum has a capacity to process 100,000 barrels per day and processes fuels also for the domestic market. The refineries in Port Sudan and El-Obeid process 22,000 and 10,000 barrels per day respectively.¹⁴ In 2005, Petronas was awarded to build a new refinery at Port Sudan, however, this project has been postponed several times and no current data is available on its status quo.

Production and Exports

According to a 2009 estimate, Sudan's oil production has reached almost 500,000 barrels per day ranking it 31st in comparison to the world.¹⁵

Exports amount to 300 000 barrels per day according to a 2007 estimate.¹⁶ Sudan's oil is almost exclusively exported to Asian markets. In 2009, 65 percent of total Sudanese exports were shipped to China, followed by Indonesia (15%), Japan (12%) and India (5%). In 2009, oil imports from Sudan made up six percent of China's total crude imports. In addition, Malaysia, the Netherlands and Thailand imported oil from Sudan. Moreover, some neighboring countries import processed fuels from Sudan. For instance, most of Ethiopia's fuel comes from its big neighbor.



Sudan's Crude Oil Exports by Destination, 2009. Source: EIA, FACTS Global Energy, Global Trade Atlas

Sudan is sub-Saharan Africa's third biggest producer after Nigeria and Angola. But so far it has only played a minor role in the world's oil market as there are forty countries with bigger oil exports. However, Sudan's role is likely to increase as it possesses at least the world's 20th largest proven oil reserves amounting to 6.8 billion barrels according to a 2010 estimate¹⁷ and it is possible that more oil fields will still be discovered. Sudan is Africa's only significant oil producer that is not a member of the OPEC yet.¹⁸

Moreover, for various reasons Sudan has not yet reached its full potential of exploring, producing and exporting oil. One reason is the uncertainty about the future North-South relations and the status of Abyei and the concern that new fighting

could lead to additional sanctions being imposed on Sudan.¹⁹ Another reason is the conflict in Darfur; a conflict in North Sudan between armed groups of non-Arab Sudanese and the Jan-

¹⁴ U.S. Energy Information Administration. November 2010 (last updated). *Sudan Country Analysis Brief*. <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>>

¹⁵ CIA World Factbook. *Sudan*. Retrieved on June 26, 2011. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>>

¹⁶ CIA World Factbook. *Sudan*. Retrieved on June 26, 2011. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>>

¹⁷ Sudan's proven oil reserves amount to 6.8 billion barrels (1 January 2010 est.). CIA World Factbook. *Sudan*. Retrieved on June 26, 2011. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/su.html>>

¹⁸ European Coalition on Oil in Suda. May 12, 2007. *Sudan oil industry in American figures*. http://www.ecosonline.org/news/2007/sudan_oil_industry_in_american_figures.doc/

¹⁹ U.S. Energy Information Administration. November 2010 (last updated). *Sudan Country Analysis Brief*. <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>>

jaweed, an Arab-Sudanese militia group supported by the Northern government. This conflict may have taken 300,000 lives and displaced millions of people.²⁰ As a result, Sudanese President al-Bashir is wanted by the International Criminal Court (ICC) for genocide, crimes against humanity and war crimes in Darfur.

This triggered several economic implications: Sanctions were imposed by the United Nations, the European Union and the United States affecting the country as a whole and holding off some international investment. So far, United States sanctions prohibit U.S. nationals from being involved in the oil business in the entire territory of Sudan (including the South).²¹ It will be interesting to see how the oil exploration business will develop after South Sudan has declared independence. The conflict in Darfur has also caused significant damage to the infrastructure throwing back the development of the country. Finally, it prevents any oil exploration in the Darfur region.

Further incidents that have kept the oil industry from fully developing are sporadic clashes between the Sudanese Armed Forces (SAF) of the North on the one side and the Sudan People's Liberation Army (SPLA) and diverse rebel groups on the other. Finally, direct attacks by rebels on the oil infrastructure hinder its development.²²

Short note on Abyei

This paper will not delve into the complex conflict in Abyei between the North and the South. However, it is interesting to mention a few facts regarding which role oil plays there.

According to the Comprehensive Peace Agreement (CPA), Abyei has a special administrative status and a referendum was supposed to take place in January 2011. However, this referendum deciding about joining the North or the South still has not taken place yet. One of the reasons often cited regarding the dispute over Abyei is oil.

The region's major oil fields are Heglig, Bamboo and Diffra. In 2005, when the CPA was signed, Abyei provided one quarter of Sudan's petroleum production.²³ However, since then Abyei's relative importance to Sudan's oil industry has significantly declined as most of its oilfields are depleting whereas production in other parts of Sudan has increased. By early 2009, the Abyei region only contributed five percent to Sudan's oil production.

In July 2009, the Permanent Court of Arbitration in The Hague gave a verdict on the ongoing border dispute assigning two of Abyei's oilfields, Heglig and Bamboo, to the North.²⁴ This ruling is still being contested by the South and Abyei. However, basically the only oil field remaining in Abyei is

²⁰ *The Economist*. July 17, 2008. 'Sudan's leader is accused, but others can expect to follow.' <<http://www.economist.com/node/11751353>>

²¹ U.S. Department of the Treasury. November 3, 1997. *An overview of the Sudanese Sanctions Regulations -- Title 31 Part 538 of the U.S. Code of Federal Regulations and Executive Order -- Blocking Property of Persons in Connection with the Conflict in Sudan's Darfur Region*. <<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/sudan.pdf>>

²² U.S. Energy Information Administration. November 2010 (last updated). *Sudan Country Analysis Brief*. <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>>

²³ BP plc. 2005. *Putting energy in the spotlight. BP Statistical Review of the World Energy 2005*. <http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/publications/energy_reviews_2005/STAGING/local_assets/downloads/pdf/oil_section_2005.pdf>

²⁴ Permanent Court of Arbitration. July 11, 2008. *The Government of Sudan / The Sudan People's Liberation Movement/Army (Abyei Arbitration)*. <http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1306>

Diffra which contributed less than one percent of Sudan's oil production in 2009.²⁵ Either this is still deemed to be enough oil to trigger clashes between troops from the North and members of the SPLA or other causes are now more important to fight for such as Abyei's water and grazing land.

Alternatives for refining and exporting oil

Already before the secession from the North the government of South Sudan has announced plans to build additional refining capacity in the South as well as a pipeline from the South to Kenya's port in Lamu to become independent from the North.²⁶

„It's technically possible but they will simply spend so much,“ said the deputy foreign minister Espen Barth Eide of Norway, which is advising Sudan on its oil management. „The cost of a pipeline to Kenya would be too high to warrant it.“²⁷ Analysts agree that economically this would not be a viable solution. The costs of such a pipeline would amount to several billion dollars²⁸ and it would take many years until completion. It is likely going to take a considerable amount of time to undertake a feasibility study, raise enough money to start the project and finally to construct the pipeline. The South has barely any oil engineering experts, which makes it dependent on foreign expertise.²⁹ As Sudan's oil industry is likely to be already at its peak, many companies might shy the investment. With 3,600-km a pipeline to Kenya would be even longer than Sudan's two largest pipelines combined which amount to 3,000-km. Moreover, the tough topography would make the pipeline particularly expensive.

Similar arguments can be brought up against building refineries in the South. In 2009, Minister of Energy and Mining, John Luk Jok, proposed to the cabinet that the GoSS should build its first own refinery in Warrap state.³⁰ Such a project would be a huge investment and it would take a lot of time as well. The author is of the opinion that the oil revenues of the South would be spent more lucratively in diversifying its economy. As a result the South could in the long run lessen its dependence on oil and on the North and already prepare for a time without oil.

From a political perspective, mutual interdependence might be one of the strongest motivators for the two parties to strive towards peaceful relations as both heavily depend on the oil revenues. In contrast, circumventing the North by building own refineries and a pipeline to Kenya might trigger new violence.

²⁵ BP. June 2010. *BP Statistical Review of World Energy*. <http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf>

²⁶ U.S. Energy Information Administration. November 2010 (last updated). *Sudan Country Analysis Brief*. <<http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>>

²⁷ *Reuters*. December 14, 2010. 'Sudan's oil transforms from curse into blessing.' <<http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJJOE6BD09920101214?sp=true>>

²⁸ *European Coalition on Oil in Sudan*. July 4, 2010. 'South Sudan Kenya pipeline is «uneconomical» says oil minister.' <http://www.ecosonline.org/news/2010/South_Sudan_Kenya_pipeline_is_uneconomical/>

²⁹ *Reuters*. December 14, 2010. 'Sudan's oil transforms from curse into blessing.' <<http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJJOE6BD09920101214?sp=true>>

³⁰ *European Coalition on Oil in Sudan*. October 10, 2009. South Sudan to build its first oil refinery in Warrap state. <http://www.ecosonline.org/news/2009/20091004_South_Sudan_to_build_its_first_oil_refinery/>

Oil: Blessing or curse?

Oil has been a curse for Sudan as it was one of the reasons for decades of civil war between the northern Sudanese government in Khartoum and the SPLA in the South. The second civil war, which lasted from 1983 until 2005, may have claimed two million lives and displaced four million people.

International human rights organizations have accused the government of the North of having used oil earnings to finance the means to fuel the conflict in Darfur, including attacks with fighter jets and helicopters, and to commit human rights abuses and mass displacement of civilians near exploration fields.

However, oil has also been a blessing. Without it the GoSS would have no means and would be extremely dependent on aid from foreign donors. The Northern government would also have to struggle to keep the state running. Furthermore, in the course of oil exploration a lot of infrastructure has been built that can also be used by civilians, such as roads.

It is likely that oil will be the cause for additional North-South disputes. However, it seems as if oil is rather forcing both parties to find agreements rather than going to war against each other again. None of them can afford the oil to stop flowing even for a single day.

Fortschritt für die Frauen – die Genderberaterin

Marianne Bleckmann

Die UNMIS-Genderberaterin Dr. Ruth Kibiti vertritt die Interessen der vom Krieg und der Nachkriegssituation betroffenen Frauen und versucht, männliche Verantwortungsträger im zivilen und militärischen Bereich für Probleme von Frauen, wie bspw. geschlechtsspezifische Gewalt, zu sensibilisieren.

Bei UNMIS Juba existiert seit 2005 wie in inzwischen neun UN-Friedensmissionen eine *Gender Unit*, die auf der Grundlage der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats vom 31. Oktober 2000 zu Frauen, Frieden und Sicherheit installiert wurde.¹ Den großen Rahmen bilden die sogenannten drei Ps – Prävention, Protektion und Partizipation, d.h. in der Resolution wird der Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt während und nach Konflikten gefordert. Darüber hinaus ist ihre aktive Teilhabe, z. B. an Friedensverhandlungen, in der Nachkriegsgesellschaft sowie beim Wiederaufbau vorgesehen.

Bei Ruth Kibitis Vortrag wurde deutlich, dass sie ihre Tätigkeit primär als Bewusstseinsbildung und Aufklärungsarbeit begreift. So unterstützt sie die sich im Aufbau befindlichen Ministerien im Bereich *gender awareness*. Der Erfolg der Gleichstellungspolitik ist daran erkennbar, dass im südsudanesischen Parlament 52 der 170 Abgeordneten Frauen sind.² Fünf der 31 Ministerien werden von Frauen geleitet.³



Zielgruppe Frauen: Das Referendum über die Unabhängigkeit des Südens.

Foto: Frederic Schneider

Daneben motiviert sie Frauen, Gender-Belange in die Verfassungsdebatte einzubringen. Das sudanese Netzwerk von Frauenorganisationen hat für eine Frauenquote von 30% plädiert; tatsächlich sieht die vorläufige Verfassung einen Frauenanteil von 25% in Legislative und Exekutive vor. Des Weiteren ist in der Verfassung die Gleichberechtigung von Frauen verankert.⁴

Ruth Kibitis Arbeitsschwerpunkt liegt auf der kommunalen bzw. lokalen Ebene, wo sie durch Initiierung von Kampagnen sowie Aufklärungsarbeit versucht, Verhaltensänderungen männlicher Verantwortungsträger zugunsten von Frauen zu bewirken. So hat sie bspw. ein Gender-Training für Parlamentarier durchgeführt. Sie betrachtet ihre Arbeit als erfolgreich, denn „*the chiefs are willing to come for training*“. Diese Führungspersonlichkeiten können sich dann als Multiplikatoren in ihren Dörfern z. B. gegen häusliche Gewalt einsetzen.

Ein Tätigkeitsschwerpunkt lag im letzten Jahr auf der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen im April 2010. Bei einer Analphabetinnenquote von fast

¹ Der Wortlaut der Resolution ist unter www.un.org/depts/german/sr/sr_00/sr1325.pdf zu finden.

² www.unwomen.de/wp-content/uploads/2011/07/S%C3%BCdsudan-Fragen-und-Antworten.pdf

³ www.goss.org

⁴ www.sudantribune.com/IMG/pdf/_The_Draft_Transitional_Constitution_of_the_ROSS2_2.pdf

90% bedurfte es groß angelegter Informationskampagnen, um die Wählerinnen über ihre Rechte, einschließlich der Registrierung und Aufstellung als Kandidatin, zu informieren.

Auch sechs Jahre nach Verabschiedung des Umfassenden Friedensabkommens kursieren noch immer Kleinwaffen und Munition in den Gemeinden. Hier sollten Frauen kooperieren, um gemeinsam einer endgültigen Entwaffnung näherzukommen. Die Kleinwaffenproblematik spielt auf dem Land eine große Rolle, da die Waffen zum Viehdiebstahl eingesetzt werden. Aus den Überfällen auf die Herden resultieren oftmals bewaffnete Auseinandersetzungen mit Todesopfern. Da der Viehdiebstahl mit polizeilichen Mitteln gegenwärtig nicht zu bekämpfen ist, hat die *Gender Unit* der UNMIS mit den Frauen der betroffenen Gemeinden eine Kampagne initiiert, um die Kriminalität durch sozialen Druck zu bekämpfen: so sollen Frauen darauf hinwirken, dass gestohlene Rinder zur Zahlung des Brautpreises gesellschaftlich nicht mehr akzeptiert werden.

Ruth Kibiti plädierte in ihrem Vortrag für die DGVN-Delegation entschieden gegen die Polygamie und die Verheiratung minderjähriger Mädchen. Beide Phänomene führten zu einer hohen Kinderzahl und stellten ein Gesundheitsrisiko für die Frauen sowie ein Armutsrisiko für die Familien dar, da vielen Kindern so kein Schulbesuch ermöglicht werden könne.

Nach Informationen des *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) beträgt die Schulbesuchsquote bei Mädchen nur 25 %⁵, da sie bereits früh Tätigkeiten im Haushalt übernehmen müssen.

Ein weiteres Problem besteht in der Ausübung von Gewalt gegen Frauen. Vor allem sexuelle Gewalt ist auch als Relikt des Krieges noch sehr präsent, da es oft zu Übergriffen bewaffneter Uniformierter auf Frauen kommt. Die *Gender Unit* und Frauenorganisationen bemühen sich, diesem Problem durch einen Dialog mit dem Militär entgegenzuwirken. Darüber hinaus werben sie dafür, den sozial akzeptablen Umgang mit Frauen in die Richtlinien der Armee aufzunehmen. Über den UNMIS-Sender Radio Miraya werden Informationskampagnen verbreitet und männliches Rollenverhalten im Militär thematisiert.

Literatur:

Auswärtiges Amt, Referat VN 03-9 (Hrsg.): 25. Forum Globale Fragen. Frauen als Akteure in Friedensprozessen – 10 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325. Berlin, 23. März 2010.

Otto, Margret: UN-Resolution 1325 – Frauen, Frieden, Sicherheit. Bilanz und Perspektiven. In: Wissenschaft und Frieden 04/2010.

Schäfer, Rita: Frauen und Kriege in Afrika. Ein Beitrag zur Gender-Forschung. Frankfurt/Main, 2008.

Weber, Annette: Barbarian beasts or mothers of invention. Relation of gendered fighter and citizen images, with a specific case study on Southern Sudan. Berlin: Dissertation FU, 2006

⁵ Vgl. www.irinnews.org, abgerufen am 06. 10. 2010.

Schicksale zwischen Tragik und Hoffnung: Kinder sind Zukunft

Ekkehard Griep

Hat man die Personenkontrolle geschafft, scheint sich eine andere Welt aufzutun. Nicht mehr der laute Verkehrslärm, an den wir uns auf den mehr oder weniger befestigten Straßen Jubas rasch gewöhnt hatten. Hier, hinter steinernen Mauern physisch getrennt von dem unruhigen, recht hektischen Puls der weiter wachsenden Hauptstadt, scheinen die UNICEF-Büros eingebettet in eine Art beschaulicher Regenwald-Oase. Es ist angenehm ruhig, fast entspannend. In den Barackengebäuden, die den Mitarbeitern als Büros dienen, verbreiten ruhig quirolende Ventilatoren einen Hauch vergangener Kolonialatmosphäre. Man hat den Eindruck, ein kleines Stück heiler Welt zu betreten.



UNICEF-Präsenz im Südsudan

Foto: Frederic Schneider

Doch dieser Eindruck relativiert sich schnell. Im Gespräch mit drei UNICEF-Kollegen, von denen einer – das lässt hier mitten im zentralen Afrika aufhorchen – den Vornamen Bismarck trägt, wird schnell deutlich, dass sich auch UNICEF den enormen Herausforderungen und manchen Wirrnissen nicht entziehen kann, die in der Übergangsphase vor der Unabhängigkeit des Südens wohl einfach unvermeidlich sind. Dass der Südsudan über eine der höchsten Müttersterblichkeitsraten weltweit verfügt und rund 10% der Kinder das fünfte Lebensjahr nicht erreichen, trägt zu den tragischen Rahmenbedingungen eindrücklich bei.

Die Hälfte der Bevölkerung sind Kinder

UNICEF ist zwar bereits seit 1952 im Sudan präsent, doch das war in den vergangenen Jahrzehnten keineswegs gleichbedeutend mit Kontinuität. Nach 1989 musste der südliche Sudan angesichts des Bürgerkrieges aufwendig durch das grenzüberschreitende humanitäre Hilfsprogramm ‚Operation Lifeline Sudan‘ von Nairobi (Kenia) aus versorgt werden – mit Zustimmung von (nord-)sudanesischer Regierung und südsudanesischer Rebellenbewegung gleichermaßen. In der Folge des Umfassenden Friedensabkommens von 2005 hat UNICEF dann seine Arbeitsstrukturen abermals an die veränderten Gegebenheiten angepasst. Seitdem wird von Juba aus das ‚Southern Sudan Area Programme‘ koordiniert. Verglichen mit den vielen Aufgaben wirkt die Anzahl von nur drei UNICEF-Feldbüros im gesamten Südsudan (in Wau, in der Hauptstadt Juba und in Malakal) eher bescheiden; weitere sechs Regionalbüros sollen eine einigermaßen hinreichende Versorgung in der Fläche gewährleisten. Versorgung, das heißt für UNICEF: Sorge um das Wohl von Kindern. Die Tatsache, dass von den etwa 40 Millionen bisher im Sudan lebenden Menschen etwa die Hälfte Kinder und von diesen etwa sechs Millionen jünger als fünf Jahre sind¹, macht die Dimension der Aufgabe deutlich. Erkennbar sind aber auch die enormen Auswirkungen, die das Wohl oder Leid der Kinder insbesondere für den Südsudan haben wird. Auch wenn Kinder, die Schwächsten der Gesellschaft, im Machtpoker der Stämme und bei der Verteilung der Öleinnahmen nur allzu leicht aus dem Blickfeld geraten, ist eines klar: Die Zukunft des Südsudan wird sich auf die junge Generation von heute gründen.

¹ Angaben beziehen sich auf den bis zur Unabhängigkeit des Südsudan bestehenden sudanesischen Gesamtstaat.

Hilfe für die Schwächsten unter sozial schwierigen Bedingungen

Pelucy Ntambirweki, die Chefin der UNICEF-Programme im Südsudan, blättert uns das Tätigkeitspektrum in der Region auf. An vielfältigen Herausforderungen mangelt es wahrlich nicht: So geht es u. a. um Impfprogramme gegen die Verbreitung übertragbarer Krankheiten, einschließlich der Organisation des (Luft-)Transportes der dafür benötigten Impfstoffe. Es geht um die Frage, ob der junge Staat im Süden die Aufnahme der großen Zahl aus dem Norden zurückkehrender Kinder – bis zur Unabhängigkeit wurde mit weiteren 35.000 gerechnet – bewältigen kann, gerade auch hinsichtlich der Schulausbildung. Es klingt ermutigend zu hören, dass Nord und Süd hier offenbar eng kooperieren, detaillierte Vereinbarungen ausarbeiten und sich dann auch daran halten. Eng verbunden mit dem durch viele Kinder erhofften Schulbesuch ist die Frage der Lehrerausbildung. Sollen Lehrer in Arabisch oder in Englisch unterrichten, oder in beiden Sprachen?

Insgesamt klingt Pelucys Prognose für die Entwicklung des Südsudan eher bescheiden. Der soziale Sektor sei einer der am schwächsten finanzierten Titel im staatlichen Haushalt. Das Verhältnis von 6% Haushaltsanteil für Bildung und Erziehung gegenüber 30-40% für das Militär sei krass. Hinzu komme, dass die sozialen Strukturen auf dem Land in hohem Maße traditionell geprägt seien: Schon immer sei es so gewesen, dass der älteste Sohn die Herde gehütet habe; ein Schulbesuch komme nicht in Frage. Noch heute sei das so, selbst bei „*county managers*“ (vergleichbar etwa: Kreispräsident oder Landrat). Unter diesen Umständen werde es Jahrzehnte brauchen, das Land zu reformieren.

Auf Seiten der VN hat UNICEF im „Cluster“-Mechanismus des *UN Country Team*, der die verschiedenen VN-Organisationen (wie UNDP, WHO, FAO, etc.) zu inhaltlich sich sinnvoll ergänzenden Kooperationspartnern macht, die Führungsrolle für ‚WASH‘ übernommen – eine Abkürzung, die für ‚*Water, Sanitation, Hygiene*‘ steht. Konkret soll hier in monatlichen Abstimmungsgesprächen erreicht werden, dass immer mehr Menschen Zugang zu sauberem Wasser erhalten und die Hygienebedingungen verbessert werden. Bei diesem Thema denken wir unwillkürlich an die zahlreichen Tanklastwagen, die mit der Beschriftung „*water tank*“ kreuz und quer durch Juba rumpeln: Ungeklärtes Nilwasser, das im besten Fall gereinigt und aufbereitet wird, bevor es von den Haushalten genutzt werden kann. Wir hören, dass man selbst in Hotels zunächst den Wasserhahn aufdrehen sollte, um sich zu vergewissern, ob das Wasser braun oder klar ist.

UNICEF: freiwillig finanziert

Allein im Südsudan kooperiert UNICEF mit 43 NGOs, was schon für sich genommen auf einen hohen Koordinationsbedarf hinweist, intern wie extern. Und, Pelucy erwähnt diesen Punkt sicherlich nicht zufällig, die Leistungen von UNICEF werden auch hier im Südsudan ausschließlich durch freiwillige Beitragszahlungen finanziert. Sie nennt ein Jahresbudget von rund 82 Millionen US-Dollar – Gelder, die eben nicht nach festem Beitragsschlüssel unter den VN-Mitgliedsstaaten aufgeteilt werden, sondern stets aufs Neue einzuwerben sind. So erledigt Pelucy *en passant* eine weitere, existenziell wichtige Aufgabe für UNICEF, nämlich eine aktive Kommunikationspolitik, in diesem

Fall mit uns als Zielgruppe. So sehr wir ihren Wunsch nach mehr finanzieller Unterstützung verstehen, so wenig können wir hier für sie tun.



Wichtiges Ziel von UNICEF

Foto: Jürgen Wolf

Von besonderem Interesse gerade für die unmittelbare Konfliktfolgezeit ist ein UNICEF-Programm, das, so klingt es recht nüchtern, dem Kinderschutz gewidmet ist („*Child protection programme*“). Schaut man aber hinter diesen Begriff, öffnet sich neben dem Wirken für die Rechte der Kinder, seien sie Opfer von Gewalt, Diskriminierung oder auf andere Weise benachteiligt, auch eine weitere kaum vermutete, aber essentielle Dimension: Die Arbeit mit ehemals zwangsrekrutierten Kindersoldaten mit

dem Ziel, ihnen im Zuge des Prozesses von DDR (*Demobilization, Demilitarization, Reintegration*) im besten Fall einen Weg zurück in ihr Land, eine Chance für das Ankommen in der Realität des neuen Südsudan zu ebnen.

Der lange Schatten der LRA

Der Bürgerkrieg der zurückliegenden beiden Jahrzehnte hat unermessliches Leid vor allem über die Kinder gebracht: Waisen etwa – oder Kinder, die nur mit ihrer Mutter aufwachsen. Für UNICEF im Südsudan kommt noch die Konfrontation mit der LRA, einer milizartigen Untergrundgruppe mit Wurzeln in Uganda, hinzu. Gerade hier in Juba, nur 100 Kilometer nördlich der Grenze zu Uganda, ist es überhaupt nicht theoretisch, wenn von den menschenrechtsverachtenden Praktiken der LRA gesprochen wird. Denn in den vergangenen Jahren haben diese selbsterklärten Gotteskrieger ihr militantes Unwesen immer wieder auch über die Grenzen getragen: in den Kongo und auch in den südlichen Sudan. Bei UNICEF geht man davon aus, dass die Überfälle und Beutezüge der LRA dazu geführt haben, dass bis zu 10% der Bevölkerung im südlichen Sudan aus ihren angestammten Wohn-/Siedlungsgebieten geflüchtet sind. Als Binnenvertriebene hatten sie letztlich keine andere Wahl, als in speziell eingerichteten Lagern zu überleben. Vor allem aber habe die Entführung von Kindern durch die LRA bei zahlreichen Menschen, vor allem bei den unmittelbar Betroffenen, zu Traumata geführt, die bis in die Gegenwart präsent sind.

Wir hören Erschreckendes über die noch nachwirkende brutale Realität: Um sich selbst zu regenerieren, griff die LRA auch im Südsudan, offenbar als Teil ihrer Strategie, zum Mittel der Zwangsrekrutierung von Kindern. Junge Menschen im Alter von sechs bis 18 Jahren seien Eltern und Familien entrissen worden; als Durchschnittsalter dieser sog. „Kindersoldaten“ werden elf Jahre genannt. Man habe sie einer gründlichen Gehirnwäsche unterzogen, dann zu „Kämpfern“ ausgebildet. Oft hätten sie als eine Art „Mutprobe“ in ihre Heimatdörfer zurückkehren, die eigenen Eltern überfallen und töten müssen. Ausgestattet mit einem solchen „Nachweis“, seien sie schließlich als vollwertig in die LRA aufgenommen worden.

Schutz für die Zivilbevölkerung?

Bis heute wütet die LRA in den oft unwegsamen Grenzgebieten. Heute komme es aber auch zu (durchaus auch grenzüberschreitenden) Auseinandersetzungen zwischen den ugandischen und südsudanesischen Streitkräften einerseits und der LRA andererseits. Dabei agiere das ugandische Militär offenbar als echte ‚fighting force‘, während die SPLA sich beim Kämpfen eher zurückhalte. Das gelte auch mit Blick auf die sog. „arrow boys“ aus Dörfern auf dem Land – Jungen mit Pfeil und Bogen – die die SPLA zwar als Informanten nutze, sie aber nicht mit Waffen ausstatte. Rechtlich gegründet auf ein MoU zwischen Regierung und VN hat die SPLA eine „Child Protection Unit“ eingerichtet, die sicherstellen soll, dass hinab bis zur Einheitsebene in der SPLA keine Kindersoldaten eingesetzt werden. Das entspricht der UNICEF-Politik, die eine Altersgrenze von mindestens 18 Jahren für Soldaten fordert – und dies offenbar auch gegenüber der SPLA konsensfähig machen konnte. Was den Schutz vor der lokalen Terrorisierung durch die LRA angeht, werde UNMIS übrigens von der Bevölkerung, so sagt der UNICEF-Mitarbeiter, nicht gerade als Garant für Sicherheit wahrgenommen. Man erwarte hier mehr von der VN-Mission. Ob diese Sicht der Dinge den VN-Sicherheitsrat je erreicht hat?

Und die Kindersoldaten der LRA? Einige von ihnen werden tatsächlich in der Folge der Kämpfe gegen die LRA aus deren Fängen befreit und in Demobilisierungszentren gebracht. Auch an dieser Stelle kommt UNICEF ins Spiel: denn eingerichtet wurden diese Zentren aufgrund einer Vereinbarung (*Memorandum of Understanding*) zwischen der Regierung des Südsudan und UNICEF. Dort geht es nicht nur um physische, sondern vor allem auch um mentale Abrüstung. Und darum, den ehemaligen Kindersoldaten eine möglichst zivile (Berufs-)Ausbildung zu ermöglichen, die ihnen einen Weg zurück in die Gesellschaft ermöglicht. Wer Glück hat, findet die Eltern wieder.

Was jungen Menschen während des Krieges widerfahren ist, lässt sich nicht rückgängig machen. Aber der einsetzende Friedensprozess im Südsudan kann den Weg in eine bessere, eine von Gewalt freie, vielleicht sogar lebenswerte Zukunft ebnen helfen. Was UNICEF dazu beiträgt – ohne auch nur in die Nähe der Aufmerksamkeitsdichte der Unabhängigkeitserklärung oder des Streitfalles Abyei zu gelangen – wirkt weit über den Tag hinaus. UNICEF tut Gutes – und redet kaum darüber.

Die *University of Juba* – Deutschland muss mehr tun

Frederic Schneider/Sven Simon

„Einen größeren weißen Fleck auf der Bildungslandkarte der Erde gibt es nicht. 85 Prozent der Südsudanesischen sind Analphabeten, und die höchste Bildungseinrichtung des Landes sieht so aus: ein paar Dutzend Flachbauten mit staubigen Seminarräumen, ein einstöckiges Verwaltungsgebäude, ein zweistöckiges Wohnheim. Eine unscheinbare Bibliothek mit einem Dach aus Wellblech. Studenten sitzen im Schatten eines Mango-baums. Auf rot-braunen, vom Regen ausgewaschenen Sandwegen laufen meckern-d Ziegen herum. Das Ganze ist eingerahmt von einer anderthalb Meter hohen, braunen Bruchsteinmauer und trägt den Namen *University of Juba*. Die älteste Universität des Südsudan ist gerade einmal 33 Jahre und hat doch schon eine bewegte Geschichte hinter sich.“¹

Die *University of Juba* wurde 1975² erst lange nach der Unabhängigkeit des Sudans (1956) und nach Beendigung des ersten Bürgerkriegs im Südsudan (1972) in der Stadt Juba gegründet. 1989 wurde ein Großteil der Universität aus Sicherheitsgründen nach Khartum ausgelagert, um den Lehrbetrieb aufrechterhalten zu können, da seit 1982 der Bürgerkrieg im Südsudan erneut ausgebrochen war. Nachdem im Februar 2006 rund 200 Studenten, die eine Verlagerung der Universität zurück nach Juba forderten, nach Zusammenstoßen mit der Polizei in Khartum verhaftet worden waren, verlangte später auch die Sudanesische Volksbefreiungsbewegung (SPLM) die Rückverlagerung in den Süden. Der Umzug nach Juba findet derzeit – wenn auch schleppend – statt; er ist mit vielen Problemen behaftet. Durch die lange Ansässigkeit der Universität in Khartum sind die

meisten Mitarbeiter der Universität Nordsudanesischen. 73% (451 Mitarbeiter) des akademischen Lehrkörpers und 700 administrative Mitarbeiter³ an der *University of Juba* stammen aus dem Norden. Diese wollen nur höchst ungern den höheren Lebensstandard in Khartum aufgeben und gegen ein Leben in Juba eintauschen. Weiterhin ist ihr Status als Nordsudanesischen im Südsudan ungewiss. Teile des Lehrpersonals haben deshalb Angst um die Sicherheit ihrer Familien.



Noch sind die Beschriftungen der Universitätsgebäude auch auf Arabisch...

Foto: Jürgen Wolf

Die *University of Juba* ist die größte von neun öffentlichen und weiteren 16 privaten Universitäten im Südsudan. Von den öffentlichen Universitäten sind jedoch nur fünf einigermaßen arbeitsfähig, denn die anderen vier sind Neugründungen und noch ohne Material, Räume oder Verwaltungen. Rund 25.000 Studenten sind in südsudanesischen Universitäten immatrikuliert, wobei auf die *University of Juba* ca. 18.000 entfallen. Circa 12.000 der 25.000 Studenten sind Nordsudanesischen. Für sie bestehen ähnliche Probleme wie für die nordsudanesischen Mitarbeiter. Gleichzeitig sind rund 33.000 südsudanesischen Studenten in Universitäten des Nordens eingeschrieben. Auch deren Status wird – wie bei vielen dort lebenden Südsudanesischen – nach der Unabhängigkeit

¹ Vgl. Lutz Mücke, Grzimeks letzte Bastion, 21 Jahre Krieg und eine desaströse Bildungsrevolution haben die Uni Juba zerstört. Jetzt sucht sie zaghaft wieder Anschluss an die Wissenschaftswelt, 24.03.2010, <http://www.zeit.de/studium/hochschule/2010-03/uni-sudan-khartum>.

² Vgl. http://www.juba.edu.sd/page/General_main.aspx?Type=Overview&.

³ Zahlen und Infos entstammen <http://www.sudantribune.com/Serious-challenges-await-higher,38384> abgerufen am 29.04.2011. Weitere Informationen basieren auf Gesprächen mit Studenten der *University of Juba* auf deren Campus am 23.03.2011.



...die neue demokratische Studentenvertretung ist schon nur noch auf Englisch ausgeschildert.

Foto: Sven Simon

die bereitgestellten Studienplätze bei weitem nicht ausreichen werden. Für den Aufbau des südsudanesischen Staates ist die universitäre Ausbildung aber zwingend notwendig. Aktuell sitzen in den Ministerien noch viel zu viele ausländische Experten, die aber möglichst schnell durch lokales Personal ersetzt werden sollten. Zwar soll eine Universität mehr Aufgaben erfüllen, als geeignetes Personal für den Staatsaufbau auszubilden, aber für den Anfang ist dies wohl die primäre Aufgabe der Bildungseinrichtungen im jüngsten Staat der Erde.

Diese Aufgabe wird der Südsudan nicht alleine bewältigen können. Insbesondere lässt das aktuelle Budget des Landes, dessen Haushalt sich auch in Zukunft hauptsächlich aus den Einnahmen der Ölverkäufe finanzieren wird, keine großen Investitionen in Bildungseinrichtungen zu. Dringlichste Aufgabe des Südsudans in der Bildungspolitik ist es allerdings, Probleme mit dem Aufenthalt nordsudanesischer Akademiker an den Universitäten des Südens zu lösen. Die internationale Gemeinschaft hat eine Unabhängigkeit des Südens befürwortet und den Separationsprozess unterstützt, woraus auch eine Verpflichtung zum Aufbau der Universitäten erfolgt. Neben der materiellen Unterstützung der Hochschulen beim Bau von Räumlichkeiten und deren Ausstattung sollten daher ausländische Dozenten regelmäßig die südsudanesischen Universitäten unterstützen und Lehrverpflichtungen übernehmen sowie bei der Vergrößerung der Universitätskapazitäten beraten.

Deutschlands Universitäten genießen weltweit einen hervorragenden Ruf. Die Bundesrepublik sollte deshalb im Rahmen der Außenkulturpolitik tätig werden, einmal um die friedliche Stabilisierung des



Der Versuch, Ordnung im Chaos der University of Juba zu organisieren.

Foto: Jürgen Wolf

zunächst noch ungeklärt sein. Da sie aber begehrte Studienplätze belegen, handelt es sich dabei um ein potenzielles Konfliktthema beim Auseinanderdividieren der beiden Staaten. Der Norden versucht daher, den Abzug der *University of Juba* in den Süden durch den Bau neuer Universitäten in der Region Khartum zu kompensieren.

Erwartet wird, dass allein im Jahr 2011 ungefähr 30.000 Schüler im Südsudan eine Hochschulzugangsberechtigung erhalten werden und noch einmal so viele Südsudanesen im Nordsudan. Auch wenn die aktuellen Studiengebühren von ca. 500 US-Dollar pro Semester sicherlich viele dieser 60.000 Südsudanesen davon abhalten werden ein Studium zu beginnen, ist dennoch offensichtlich, dass

Südsudans voranzutreiben und zum anderen, um langfristige Kooperationen mit dem Südsudan aufzubauen. Erfahrungen zeigen, dass Menschen, die einen maßgeblichen Teil ihrer Ausbildung in anderen Ländern erfahren haben, diesen langfristig freundschaftlich verbunden sind. Beispielgebend ist hierfür Norwegen. Mit dem *Norwegian University Cooperation Programme for Capacity Development in Sudan (NUCOOP)* finanziert Norwegen im Zeitraum von 2007 bis 2012 zwölf Bildungsprogramme im Südsudan. Streng nach dem Satz von Nelson Mandela, *„Education is the most powerful weapon which you can use to change the world“*, stellt Norwegen erhebliche Mittel für Projekte zur Verfügung, die den Fokus auf die Hochschulen im Südsudan legen, um einen praktischen Beitrag zum *„capa-*

city building vor Ort zu leisten.⁴ Dies ist ein sinnvoller Beitrag, den auch Deutschland leisten könnte, um den 193. Mitgliedstaat der Vereinten Nationen möglichst bald auf eigene Füße zu stellen.

Hierzu gehört neben den zu schaffenden räumlichen Kapazitäten auch der Austausch von Lehrenden, die im Rahmen eines Freiwilligenprogramms in Deutschland rekrutiert werden könnten. In den Aufbau der Bildungsstrukturen im Südsudan müssen zudem die in der Diaspora lebenden Südsudanesen eingebunden werden. Während der Jahrzehnte des Bürgerkrieges sind viele Südsudanesen ausgewandert und fanden insbesondere in den USA und Kanada eine neue Heimat. Dort haben sie häufig eine gute Ausbildung genossen, aber auch eine neue Staatsbürgerschaft angenommen. Zwar besteht eine enge Bindung an die alte Heimat, jedoch sind nur die wenigsten bereit, dorthin zurückzukehren. Eine temporäre Rückkehr verbunden mit eigenen Beiträgen beim Aufbau des neuen Staates halten jedoch viele für möglich. Hierin liegt eine Chance. Es bedarf daher eines Programms zur Förderung der zeitweiligen Rückkehr von Mitgliedern der Diaspora in den Südsudan, insbesondere die Universitäten eignen sich hierfür hervorragend.



Palavern am Campus.

Foto: Frederic Schneider

Neben der akademischen Ausbildung junger Menschen müssen die Universitäten des Südsudans auch in der Weiterbildung Erwachsener tätig werden. Denn formal verfügt das Land über viele Ingenieure und Personen mit ähnlichen universitären Berufen, aber nach Auskunft von Joe Feeney, *Head of Office in South Sudan, UN Development Programme (UNDP)*⁵, verfügen diese Personen zwar über eine lange Berufserfahrung, jedoch über keine fundierte Ausbildung und sind von daher für viele Tätigkeiten nicht geeignet. Um ihnen aber berufliche Perspektiven zu geben, die ihrem aktuellen gesellschaftlichen Rang entsprechen, bedarf es einer Weiterqualifikation. Eine Ausgrenzung dieser Menschen würde neue Konflikte hervorrufen und deren Erfahrungen und Potenzial brach liegen lassen.

Die aktuelle Situation der Universitäten im Sudan bietet jedoch auch die Möglichkeit, die Beziehungen zwischen den beiden sudanesischen Staaten langfristig zu verbessern. Da beide Länder durch ihre Universitätsangehörigen noch eng miteinander verflochten sind, drängt sich hier eine Kooperation förmlich auf. Ein regelmäßiger Austausch von Lernenden und Lehrenden zwischen den beiden Landesteilen könnte langfristig zu einer besseren Vernetzung der Entscheidungsträger führen.

Das Potential in Juba ist riesig. Allein die wenigen Gespräche mit Studierenden auf dem Campus der *University of Juba* haben gezeigt, dass die unter rudimentären Bedingungen lebenden Studenten geradezu bildungsdurstig danach suchen, gut ausgebildet einen Beitrag zum Aufbau des neuen Staates leisten zu können. Die Begegnung mit diesen Menschen stimmt hoffnungsvoll, es muss aber mehr getan werden, um den Menschen zu zeigen, dass sie in Deutschland einen Partner haben. Ohne fremde Hilfe wird es das Land nicht schaffen die Jugend so auszubilden, dass die Staatsgründung erfolgreich verläuft. Deutschland sollte ein großes Interesse am Aufbau der *University of Juba* haben und seine Anstrengungen neben dem Polizeiaufbau insbesondere auf den Bildungssektor konzentrieren. Norwegen hat es vorgemacht – längerfristig werden wir davon profitieren.

⁴ http://www.norway-sudan.org/News_and_events/Education--Research/Comprehensive-academic-cooperation-between-Norway-and-Sudan/.

⁵ Gespräch mit Joe Feeney, *Head of Office in South Sudan, UN Development Programme (UNDP)*, am 23.03.2011 in Juba.

***As-Salamu Alaykum!* Herzlich willkommen bei der GIZ in Juba!**

Susanne Freier-Raschen

Zum Abschluss unseres letzten Tages in Juba, der eigentlich mit einem erneuten Gespräch mit dem *Police Commissioner*, Klaus-Dieter Tietz, zu Ende gehen sollte, haben wir, dank des spontanen und erfolgreichen Engagements von Stefanie Herr, die einmalige Gelegenheit erhalten, sehr kurzfristig den Büroleiter der GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Dr. Manfred van Eckert, treffen zu können.

Die GIZ vereint seit dem 1. Januar 2011 die Kompetenzen von DED, GTZ und InWent. Zwischen zwei Terminen nahm sich Manfred van Eckert knapp eine Stunde Zeit, um uns die spannenden Tätigkeitsfelder seiner Organisation vorzustellen. In seinen lebhaften Schilderungen war die Begeisterung über seine Arbeit, mit der er und seine Mitarbeiter die teilweise unüberwindlich scheinenden Schwierigkeiten des Arbeitspensums bewältigen, deutlich zu spüren.

Im Zuge des Trennungsprozesses von Nord- und Südsudan sah sich auch die GIZ in ihrem Engagement gefordert, für die friedliche Umsetzung des Referendums zur Unabhängigkeit des Südsudan einzutreten. Manfred van Eckert sieht darin eine große Chance für die Bevölkerung des Südens, ihre Zukunft selbst mitzugestalten. Gleichwohl sieht auch er den Sudan „vor enormen Herausforderungen“.

Im Wesentlichen lassen sich drei Kernbereiche des deutschen Entwicklungshilfeinsatzes benennen:

- Im Rahmen der Friedens- und Demokratieförderung arbeitet die GIZ eng mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Netzwerken zusammen. Ziel ist dabei die Beratung und die Stärkung der Zivilgesellschaft durch Erstellung und Abwicklung von Förderanträgen sowie durch die Mitwirkung der Bevölkerung an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen.
- Im Norden des Sudans liegt der Schwerpunkt des Engagements auf der humanitären Ebene.
- Im Südsudan hat die GIZ ihren Schwerpunkt insbesondere auf die Bereiche der Reintegration von Flüchtlingen sowie der Förderung und Entwicklung des städtischen Wassersektors gelegt.

Als Basis für den Wiederaufbau des Landes ist vor allem die Beibehaltung, bzw. der Aufbau der staatlichen Kernfunktionen von besonderer Bedeutung und so unterstützt die GIZ laut Manfred van Eckert „im Auftrag der Bundesregierung den föderalen Staatsaufbau, indem sie Verwaltungsbeamte ausbildet, Ministerien berät und an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt ist“. Demzufolge liegt ein Tätigkeitsfeld der GIZ darin, im Aufbau eines funktionsfähigen Staates und der Friedensförderung tätig zu werden. In diesem Bereich ist es eine Kernaufgabe der internationalen Staatengemeinschaft, den Süden bei der friedlichen Ausgestaltung der Beziehungen zum Norden zu unterstützen, damit es nicht zu weiteren oder neuen Kampfhandlungen kommt.



Zentrale der deutschen Entwicklungshilfe in Juba

Foto: Jürgen Wolf

Eine große Herausforderung stellt die Reintegration der mehr als 300.000 Flüchtlinge dar, die aus dem Norden und den benachbarten Staaten zurück in den Süden möchten. In Kooperation mit dem Flüchtlingshochkommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) werden Not- und Übergangshilfen realisiert.

Vor allem durch den Aufbau von Dörfern und Investitionen in die Landwirtschaft ist man bemüht, die humanitäre Situation der Vertriebenen und deren Lebensgrundlagen aufzubauen und zu verbessern.

Von besonderer Bedeutung für den Gesamtaufbau des Landes ist die Hoffnung auf die Rückkehr vieler qualifizierter Menschen in den Süden, aber auch die Schaffung von höheren Bildungseinrichtungen, z. B. weiterführenden Schulen und Universitäten. Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt bei den Projekten der GIZ, die Manfred van Eckert besonders hervorhob, auf der Verbesserung des gesamten Wasserversorgungs- und Entsorgungssystems für die Bevölkerung sowohl in den ländlichen Gebieten als auch im städtischen Bereich.

Einen enormen Kraftakt bedeutet demzufolge das Projekt in der Stadt Yei, an der Grenze zu Uganda, bei dem es nach seiner Beendigung für 17.000 Menschen sauberes Trinkwasser geben soll. Die Umsetzung dieses Gemeinschaftsprojektes wird seitens der GIZ unter der Mitwirkung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der KfW Entwicklungsbank getätigt. Die Mitarbeiter von GIZ sind hier auch beratend tätig und unterstützen das Planungsreferat. Neben der organisatorischen Aufgabe werden aber auch entsprechende Trainingsverfahren auf kommunaler Ebene für die Verwaltungsmitarbeiter vor Ort durchgeführt, damit das Know-how der Experten der GIZ an die Bevölkerung weitergegeben wird. So soll diese in die Lage versetzt werden, eigenständig ihre Wasserversorgung weiterzuführen. Hier liegen die Schwerpunkte bei den Projekten im Bereich der Landwirtschaft und des Bergbaus.

Der spannende Vortrag von Dr. Manfred van Eckert musste mehr oder weniger abrupt zum Ende gebracht werden, da unser Bus vor der Tür zur Abfahrt bereit stand, um uns zum Flughafen zu bringen und so blieb bedauerlicherweise keine Zeit mehr, die ein oder andere Frage zu stellen.

Es bleiben somit die Erinnerungen an einen nicht eingeplanten Programmpunkt in Juba, der aber umso einprägsamer geblieben ist.

IV. Anhang

Landkarte Sudan



Map. No. 3707 Rev. 10
United Nations April 2007;

Department of Peacekeeping
Operations, Cartographic Section

Programm der Studienreise

Samstag, 19. März 2011

Eintreffen und Sightseeing in Khartum

Sonntag, 20. März 2011

09:00 Uhr Georg Charpentier
(Deputy Special Representative of the Secretary-General, DSRSG)
11:00 Uhr Generalmajor Moses Obi (Force Commander, UNMIS)
11:30 Uhr Denis Kadima (UNIRED)
13:00 Uhr Boitshoko Mokgatlhe (AULOS)
15:00 Uhr Botschafter Rainer Eberle, Deutschland

Montag, 21. März 2011

09:30 Uhr Shoaib Kahoot (Deputy Police Commissioner)
10:00 Uhr Muin Shreim (Political Affairs)
11:00 Uhr Lance Clark (Civil Affairs)
12:00 Uhr Treffen mit dem UNAMID Team aus El-Fasher, Darfur
14:00 Uhr Lissane Yohannes (IGAD)
16:00 Uhr Amerikanische Botschaft, Abteilung für Politik und Wirtschaft

Dienstag, 22. März 2011

08:00 Uhr Abflug nach Juba
10:30 Uhr Klaus-Dieter Tietz (Police Commissioner)
12:30 Uhr Theodore Rectenwald (Human Rights)
14:00 Uhr Sylvia Fletcher (Deputy Regional Coordinator)
15:00 Uhr Ruth Kibiti (Gender)
16:00 Uhr Col. Stefan Lüth (Joint Monitoring and Coordination Office)

Mittwoch, 23. März 2011

10:00 Uhr Joe Feeney (UNDP)
12:00 Uhr Pelucy Ntambirweki (UNICEF)
13:30 Uhr Mohamed Abdelaziz (Rule of Law)
15:00 Uhr Giovanni Bosco (OCHA)
17:00 Uhr Stadtrundfahrt durch Juba

Donnerstag, 24. März 2011

10:00 Uhr Büro der Weltbank, Juba
12:00 Uhr Klaus-Dieter Tietz (Police Commissioner)
13:00 Uhr Manfred van Eckert (GIZ Juba)
16:45 Uhr Abflug nach Khartum

Freitag, 25. März 2011

Sightseeing in Khartum / Besuch der Pyramiden in Meroe

Autorinnen und Autoren

Thorsten Benner, Mitbegründer und stellv. Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin. Gemeinsam mit Stephan Mergenthaler und Philipp Rotmann erschien von ihm jüngst bei Oxford University Press das Buch 'The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?'. (tbenner@gppi.net)

Marianne Bleckmann ist Studentin der Politischen Wissenschaft an der Universität Hamburg und arbeitete als Autorin freiberuflich zu afrikaspezifischen Themen. (marianne.bleckmann@berlin.de)

Andreas Bummel, geboren in Kapstadt. Kaufmännische Ausbildung. Seit 2001 Tätigkeit für eine Unternehmensberatung mit dem Schwerpunkt Zukunftsmanagement. 1998-2007 Mitglied des Council des World Federalist Movement-Institute for Global Policy in New York. UN-Experte der Gesellschaft für bedrohte Völker. Mitbegründer und geschäftsführender Vorsitzender des Komitees für eine demokratische UNO. (ab@bummel.org)

Klaus Coenen, ehem. Berufssoldat, Vorsitzender des CSU-Arbeitskreises Außen- und Sicherheitspolitik München-Süd. (coenen.klaus@t-online.de)

Susanne Freier-Raschen, Dipl.-Volkswirtin, geschäftsführende Gesellschafterin eines Consultingunternehmens mit Schwerpunkt Politik- und Entwicklungsberatung in Hamburg. Davor verschiedene Tätigkeiten bei Internationalen Organisationen, u. a. bei den Vereinten Nationen in Genf und der Nato in Brüssel. (sfr@freier-raschen.de)

Dr. Ekkehard Griep, Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm., z.Zt. Referent im Planungsstab des Bundesministers der Verteidigung; davor Tätigkeiten im Auswärtigen Amt und im internationalen Bereich, u. a. Department of Peacekeeping Operations, United Nations Headquarters New York. Stellvertretender Vorsitzender der DGVN; Leiter der DGVN-Studienreise in den Sudan. (griep@dgvn.de)

Regine Gröschel ist gelernte Bankkauffrau und zertifizierte Projektmanagerin, glückliche Mutter eines 23-jährigen Sohnes und stolze Patin zweier afrikanischer Jungen aus Malawi und dem Südsudan. Sie interessiert sich sehr für die Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen und hat aus diesem Grund an der Studienreise in den Sudan teilgenommen. (regine.groeschel@commerzbank.com)

Stefanie Herr studierte ab 2004 Politikwissenschaft an der Technischen Universität Darmstadt und absolvierte im Anschluss von 2008 bis 2010 einen Master in Internationale Studien/Friedens- und Konfliktforschung an der Goethe-Universität in Frankfurt/Main sowie der TU Darmstadt. Seit April 2010 ist sie wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. In ihrer Doktorarbeit erforscht sie die Einhegung nichtstaatlicher Gewalt am Beispiel des Sudans und Sri Lankas. (herr@hsfk.de)

Mayeul Hieramente, 2002-2008 Studium des deutschen, europäischen und internationalen Rechts an der Universität Hamburg und der Université Paris X-Nanterre. Zurzeit PhD Candidate am Max Planck Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau. (Mayeul@web.de)

Regina Klostermann, Studium der Rechtswissenschaft an der WWU Münster und der Université Lyon III. Seit März 2010 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Teilprojekt „Sicherheits- Governance und Völkerrecht“ des DFG Sonderforschungsbereichs 700 „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ an der Freien Universität Berlin. (reginaklostermann@yahoo.de)

Max Middeke, Studium der Politikwissenschaft in Berlin, Istanbul und Pau. Sammelte erste Arbeitserfahrungen im Bundestag, bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, dem Auswärtigen Amt und dem Goethe-Institut. Seit Herbst 2010 arbeitet er im UN ILO Regional Office for Africa, Addis Abeba, zu Fragen der Migration, sozialen Sicherheit sowie Frieden und Entwicklung am Horn von Afrika. Als Mercator Fellow on International Affairs 2011/2012 wird er ab Herbst bei verschiedenen UN Organisationen zu Somalia und dem Südsudan arbeiten. (max.middeke@googlemail.com)

Frederic Schneider, Mitglied des DGVN-Landesvorstands Hessen, studiert Rechtswissenschaft an der Justus-Liebig-Universität in Gießen und ist Hilfskraft an der Professur für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht. Er verbrachte Auslandssemester in Accra (Ghana), und Peking (China) und absolvierte ein Praktikum am Kofi Annan Peacekeeping Training Center in Accra (Ghana). Er hat bereits an der DGVN Studienreise nach Liberia im Jahr 2007 teilgenommen. (Frederic_Schneider@gmx.de)

Dr. Sven Simon studierte Rechtswissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen sowie der University of Warwick (England). 2009 folgte die Promotion. Studienaufenthalte am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, Brüssel und Genf. Seit April 2010 Akademischer Rat am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Völkerrecht und Europarecht von Prof. Dr. Thilo Marauhn, Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen. (post@sven-simon.eu)

Nicolai von Hoyningen-Huene studierte Diplom-Verwaltungswissenschaft und Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Internationale Beziehungen an der Universität Potsdam und an der Duke Universität in den USA. Studienbegleitend absolvierte er Praktika im Bereich Internationale Beziehungen in Berlin, London, Washington D.C. und New York. Nach dem Studium arbeitete er drei Jahre lang in der Privatwirtschaft. Als nächstes wird sich Herr von Hoyningen-Huene als Mercator Kollegiat für Internationale Aufgaben mit dem Bereich Abrüstung und Rüstungskontrolle im Südsudan beschäftigen.

Abkürzungsverzeichnis

AJMC	Area Joint Military Committee
AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	African Union
AUHLIP	AU High-Level Implementation Panel
AULOS	African Union Liaison Office in Sudan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CJMC	Ceasefire Joint Military Committee
CNPC	China National Petroleum Corporation
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPC	Ceasefire Political Commission
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DoP	Declaration of Principles
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
FAO	Food and Agriculture Organization
FPU	Formed Police Units
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GNPOC	Greater Nile Petroleum Operating Company
GONU	Government of National Unity
GoS	Government of Sudan
GoSS	Government of South Sudan
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
ICC / IStGH	International Criminal Court / Internationaler Strafgerichtshof
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGADD	Intergovernmental Authority on Drought and Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IOM	International Organization for Migration
IPF	IGAD Partnerforum
ISS	Institute for Security Studies (South Africa)
JEM	Justice and Equality Movement
JIU	Joint Integrated Units
JMCO	Joint Monitoring and Coordination Office
JMT	Joint Military Teams
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

LRA	Lord's Resistance Army
MDTF-SS	Multi Donor Trust Fund – Southern Sudan
MONUC	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo
MoU	Memorandum of Understanding
NCP	National Congress Party
NGO	Non-Governmental Organization
NUCOOP	Norwegian University Cooperation Programme for Capacity Development in Sudan
OAU	Organization of African Unity
OC	Oversight Committee
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ONGC	Oil and Natural Gas Corporation
PCA	Permanent Court of Arbitration
RoSS	Republic of South Sudan
SADC	Southern African Development Community
SAF	Sudanese Armed Forces
SINOPEC	China Petroleum & Chemical Corporation Limited
SLM	Sudan Liberation Movement
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
SSPS	South-Sudanese Police Service
SSR	Security Sector Reform
Sudapet	Sudanese National Petroleum Corporation
THW	Technisches Hilfswerk
UK	United Kingdom
UN	United Nations
UNAMID	African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Fund
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNIRED	UN Integrated Referendum and Electoral Division
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan
USA	United States of America
USARF	University Students' African Revolutionary Front
VN	Vereinte Nationen
WASH	Water, Sanitation, Hygiene
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WNPOC	White Nile Petroleum Operating Company

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (DGVN)



Die DGVN ist Anlaufstelle in Deutschland für alle, die sich für die Vereinten Nationen interessieren. Angeboten werden Informationen über alle wesentlichen Entwicklungen und Ergebnisse der Arbeit der Vereinten Nationen, ihrer Sonderorganisationen und Spezialorgane. Die DGVN vermittelt die Anliegen der Weltorganisation gezielt an die Öffentlichkeit und sensibilisiert gleichzeitig für eine offene und kritische Diskussion wichtiger aktueller Themen, die sich aus der Entwicklung der Weltgesellschaft für unser Land ergeben.

Die Informations- und Bildungsarbeit umfasst:

- Herausgabe der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, der UN-Basis-Informationen und zahlreicher weiterer Publikationen
- Veranstaltung von Konferenzen, Seminaren, Diskussionsrunden und Pressegesprächen
- Umfangreiches Angebot im Internet – mit Texten zum Herunterladen

Themenschwerpunkte sind: Internationale Friedenssicherung, Nord-Süd-Fragen / Entwicklungspolitik, Schutz der Menschenrechte, Entwicklung und Bevölkerung, Fragen der Struktur und Reform der Vereinten Nationen.

Die DGVN wurde 1952 als eingetragener gemeinnütziger Verein gegründet. Der Verein ist überparteilich und unabhängig. Jede(r) Interessierte kann als Einzelperson Mitglied werden. Die korporative Mitgliedschaft steht Akademien, Gewerkschaften, Rundfunkanstalten, Forschungsinstituten, Banken und Unternehmen offen.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

Zimmerstraße 26/27

D-10969 Berlin

Tel: (030) 259375-0

Fax: (030) 259375-29

E-Mail: info@dgvn.de

Besuchen Sie uns im Internet: www.dgvn.de