

Die UN auf dem Prüfstand

Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat

Peter Schumann



Peter Schumann, geb. 1947, ist seit dem Jahr 2008 Senior Fellow der Nachwuchsgruppe Konfliktgeneratoren im Exzellenzcluster Kulturelle Grundlagen von Integration der Universität Konstanz. Er war für die Vereinten Nationen von 1999 bis 2007 in Friedenseinsätzen in Kosovo und Sudan tätig. Zuletzt war er Residierender Koordinator für Südsudan in der UN-Mission in Sudan (UNMIS).

Als im Juli 2011 der neue Staat Südsudan gegründet wurde, knüpften sich daran große Hoffnungen. Es sollte ein Rechtsstaat mit einer von den Öleinnahmen garantierten und eigenständigen Wirtschaft werden. Es sollte auch den Erfolg von UN-Friedensoperationen demonstrieren. Ein Jahr später sieht die Situation düster aus. Die Kämpfe in den Grenzgebieten sind wieder aufgeflammt, es gibt einen neuen Bürgerkrieg. Die alten Probleme scheinen ungelöst. Der Beitrag nennt die Gründe, warum die Vereinten Nationen trotz überwältigender Präsenz den fragilen Frieden nicht wahren können.

Die Situation in Südsudan

Im Nachhinein lässt sich oft zuverlässiger feststellen, wann ein Krieg tatsächlich begonnen hat – vor allem in Zeiten, wenn Kriege nicht offiziell erklärt werden, sondern der Beginn durch gezielte Fehlinformation verschleiert wird. Dies trifft auch auf die Lage im ehemaligen Sudan zu, zumindest bis Ende 2011. Die Rhetorik und die damit einhergehenden Maßnahmen erlauben aber nunmehr die Feststellung: Der dritte Krieg zwischen Nord- und Südsudan ist seit Anfang 2012 im Gang, dieses Mal als zwischenstaatlicher Krieg. Es geht vordergründig um Öl und um nicht anerkannte Grenzen und umstrittene Territorien. Darüber hinaus gibt es eine zweite Kriegszone: An der Südgrenze Nordsudans findet seit Juni 2011 ein stetig eskalierender inner-sudanesischer Krieg statt. Mit dem politischen Ziel, einen Regimewechsel in Khartum zu erzwingen, wurde im November 2011 eine politische und militärische Kooperation aller Rebellenorganisationen aus Darfur, Kordofan, Blauer Nil und der Ostregion als ›Sudan Revolutionary Front‹ gegründet.¹ Beide Kriege haben gemeinsame Konfliktursachen; sie finden nicht unabhängig voneinander statt, und können auch nicht getrennt voneinander gelöst werden.

Die Reaktion des UN-Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 2. Mai 2012 die Resolution 2046 verabschiedet. Unter Kapitel VII UN-Charta werden darin Sudan und Südsudan aufgefordert, einen Katalog von elf weitreichenden Forderungen innerhalb vorgegebener Zeitvorgaben zu erfüllen.

Unter anderem sollen sich die jeweiligen Streitkräfte vom Territorium des Nachbarlands bedingungslos zurückziehen; alle Sicherheitskräfte müssen aus

Abyei abziehen. Beide Staaten müssen ohne Vorbedingungen Verhandlungen über alle strittigen Fragen aufnehmen (Öl, Status von Staatsbürgern im Nachbarland, Grenzziehung und ungelöste Territorialfragen, endgültiger Status von Abyei). Diese Verhandlungen müssen innerhalb von drei Monaten erfolgreich abgeschlossen sein (also am 2. August). Sollte dies nicht erreicht werden, verlangt der Sicherheitsrat innerhalb von vier Monaten nach Verabschiedung der Resolution, über alle nicht gelösten Fragen informiert zu werden. Am Ende droht der Sicherheitsrat, wenn eine oder alle betroffenen Parteien, Südsudan, Sudan und Sudanesisch Volksbefreiungsbewegung (Sudan People's Liberation Movement – SPLM-Nord), die Forderungen nicht erfüllen, wirtschaftliche Sanktionen in Betracht zu ziehen.

Die Resolution übernimmt damit alle vom Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (AU) am 24. April 2012 gemachten Forderungen. Der Sicherheitsrat stärkt explizit die Rolle der AU und der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD) als zuständige regionale Organisation: Beide Organisationen sollen, zusammen mit den Vereinten Nationen, die einzelnen Maßnahmen durchführen.

Es ist bemerkenswert, dass sich der Sicherheitsrat im ersten Artikel der Resolution auf das Umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA) vom 9. Januar 2005 beruft und sich selbst daran erinnert, dass es nach wie vor Aspekte gibt, die nicht umgesetzt worden sind. In der Resolution wird aber kein Zusammenhang hergestellt zwischen der selektiven Durchführung beziehungsweise Nichtdurchführung des Abkommens und der seit Mai 2011 zunehmenden Gewalt. Der Sicherheitsrat verurteilt die wiederholten militärischen Übergriffe, auch die Bombardierungen durch die sudanesisch Luftwaffe sowie die militärische Einnahme von Heglig, dem wichtigsten Ölfördergebiet des Nordens, durch die Sudanesisch Volksbefreiungsarmee (Sudan People's Liberation Army – SPLA); er vermeidet aber, dies als Krieg zwischen zwei souveränen Staaten anzuerkennen.

Reaktionen der Konfliktparteien auf die Resolution

Die ersten Reaktionen seitens der Konfliktparteien Sudan, Südsudan und SPLM-Nord auf die Forderungen der Resolution deuten auf einen weiteren langwierigen Prozess des erfolgreichen Ignorierens wesentlicher Forderungen der Resolution hin.

Yasir Arman, der Generalsekretär der SPLM-Nord, hat am 7. Mai 2012 in einer Stellungnahme klargestellt, dass das ›Machtzentrum‹ in Khartum auf der Grundlage einer neuen Verfassung transformiert werden müsse. Die Regierung Südsudans hat mit dem Abzug von über 700 Polizisten aus Abyei ein symbolisches Zeichen gesetzt; SPLA-Truppen wurden aus Heglig bereits am 22. April abgezogen, das heißt vor der Verabschiedung der Resolution. Die Regierung in Khartum konzentriert sich nach wie vor darauf, das Zentrum des bewaffneten Widerstands in Südkordofan, vor allem Kauda in den Nuba-Bergen, militärisch einzunehmen. Der Kommandeur der SPLM-Nord und Militärführer der ›Sudan Revolutionary Front‹ General Abdulaziz Adam al-Hilu beschrieb in einem am 8. Mai 2012 veröffentlichten Interview die Hintergründe des Bürgerkriegs in Südkordofan und erklärte, warum er keine Rolle für die internationale Gemeinschaft bei der Lösung der bewaffneten Auseinandersetzung mit dem Regime von Omar al-Bashir sieht.²

Allein der Forderungskatalog, den der Sicherheitsrat in dieser Resolution beschlossen hat, beschreibt eindringlich die sicherheitspolitische Lage zwischen Nord- und Südsudan. Die Geschichte der internen bewaffneten Auseinandersetzungen und der Umgang der Regierung mit verhandelten Abkommen zeigen, dass dieser neue Krieg die Beziehung zwischen Nord- und Südsudan maßgeblich bestimmen wird.

Die Gründe für das Scheitern des Friedensprozesses sind nicht schwer zu finden. Viel schwieriger ist es, die Frage zu beantworten, ob eine vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Operation überhaupt das richtige Instrument ist, eine bewaffnete Konfrontation zwischen Regierung und Opposition einzudämmen oder zu beenden. Das grundsätzliche Fehlschlagen bisheriger Versuche, innerstaatliche Kriege in Sudan zu beenden, weist auf ein prinzipielles Dilemma dieser Bemühungen hin: Entweder sind sie der falsche Ansatz, Frieden zwischen den Konfliktparteien zu schaffen, oder es müssen erst die Bedingungen geschaffen werden, unter denen Krieg kein Mittel der Politik ist. Dies führt zu einer tiefer gehenden Frage, zu der sehr wenig systematisches Wissen vorliegt und die hier nur im Ansatz untersucht werden kann: Wie enden Bürgerkriege beziehungsweise können interne bewaffnete Konflikte überhaupt durch Intervention von außen beendet werden?³

Ursachen der Gewalt zwischen Nord- und Südsudan

Die selektive Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens

Die ersten bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den regulären Streitkräften des Nordens und des Südens fanden bereits vor der Erklärung der Un-

abhängigkeit am 9. Juli 2011 statt. Am Anfang waren sie noch etwas verhalten, begrenzt auf wenige Gebiete, vor allem in Südkordofan, aber auch in Blauer Nil und Unity State. Die Einnahme von Abyei im Mai 2011 durch die sudanesischen Armee fand mit allen einer regulären Armee zur Verfügung stehenden Mitteln statt, ebenso die bis heute andauernde Besetzung der Region Abyei. Nach der internationalen Anerkennung der Republik Südsudan nahm dann die Gewalt zu, auch mit Unterstützung von Milizen, die vor allem in Unity State gegen die Regierung vorgingen. Gewalt gegen die Zivilbevölkerung einzusetzen, wurde, wie bereits in der Vergangenheit, zum Mittel von Machtpolitik.

Die internationale Präsenz und der Versuch der Einflussnahme

Die Vereinten Nationen engagieren sich seit fast drei Jahrzehnten in Sudan: im Rahmen von Friedensoperationen, aber auch mit umfassenden Entwicklungsprojekten und vor allem humanitärer Hilfe,⁴ die zunehmend ausgeweitet wurde. Doch zur Lösung von bewaffneten Auseinandersetzungen haben die UN kaum etwas beitragen können.

Gegenwärtig sind in Nord- und Südsudan drei vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Friedensoperationen stationiert. Dies sind **1.** seit 2007 der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID), **2.** seit 2011 die Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) und **3.** seit 2011 die Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA). Zusammen sind dies über 31 000 Soldaten, 7450 Polizisten und etwa 2600 internationale und 4000 nationale zivile Bedienstete. Sie verfügen über einen Jahreshaushalt von rund 2,6 Milliarden US-Dollar.⁵ Dies entspricht in etwa 30 Prozent der globalen UN-Friedenssicherungsaktivitäten – sowohl personell als

Ist eine vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Operation überhaupt das richtige Instrument, eine bewaffnete Konfrontation zwischen Regierung und Opposition einzudämmen oder zu beenden?

Zur Lösung von bewaffneten Auseinandersetzungen in Sudan haben die UN kaum etwas beitragen können.

¹ Die Rebellengruppen aus Darfur bestehen aus: ›Justice and Equality Movement‹ (JEM), ›Sudan Liberation Movement/Army‹ – Abdul Wahed (SLM-AW/SLA-AW) und ›Sudan Liberation Movement/Army‹ – Minni Minnawi (SLM-MM/SLA-MM). Die Gruppen aus Südkordofan und Blauer Nil sind: ›Sudan People's Liberation Movement/Army‹ – Northern Sector (SPLM-N/SPLA-N).

² Tristan McConnel, South Kordofan's Rebel General Explains His Battle Against Sudan President Omar al-Bashir, Global Post, 8.5.2012.

³ Vgl. Monica Dufy Toft, Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars, Princeton 2010, hier besonders die Kapitel 7 und 8.

⁴ Siehe zur Vorgeschichte: Martin Pabst, Die Vereinten Nationen und Sudan (I). Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg, Vereinte Nationen (VN), 3/2008, S. 99–106; ders., Die Vereinten Nationen und Sudan (II). Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht, VN, 6/2008, S. 243–250.

⁵ Siehe: www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

Viele Staaten unterscheiden kaum zwischen der Republik Sudan und der Republik Südsudan.

auch finanziell. Zusätzlich finden in beiden Ländern umfassende humanitäre sowie Entwicklungs- und Wiederaufbauprogramme statt, mit Jahreshaushalten von mehreren Milliarden US-Dollar. An bilateralen und internationalen Akteuren bestand in Sudan auch nach 2010 kein Mangel.⁶ Zusätzlich zu den UN-Operationen hat die AU eine Hochrangige Umsetzungsgruppe der Afrikanischen Union (AUHIP) unter Leitung des ehemaligen Präsidenten Südafrikas Thabo Mbeki eingesetzt. Sondergesandte der EU, der USA, Chinas und Russlands sowie regelmäßige Besuche hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft und internationaler Zivilgesellschaft vervollständigen das Bild. Die vielfältige externe Präsenz hat die Einflussnahme äußerst komplex gemacht; sie ist aber in erster Linie motiviert durch nationale Interessen.

Nach der Unabhängigkeitserklärung Südsudans hat sich an dieser Situation wenig geändert. Viele Staaten unterscheiden kaum zwischen der Republik Sudan und der Republik Südsudan, während beide Staaten die Wahrung ihrer jeweiligen Souveränität als wichtigstes politisches Ziel verfolgen. Der Krieg in Südkordofan wird von der Regierung in Khartum als unmittelbare Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit angesehen. Die seit Mai 2011 andauernde militärische Besetzung von Abyei durch Truppen des Nordens wird von der Regierung des Südens als Verletzung der territorialen Integrität angesehen, und die Forderung, die Öleinnahmen nach einem ähnlichen Schlüssel wie im CPA vereinbart zu teilen, wird als Einmischung in die inneren Angelegenheiten gewertet.

Zwei neue souveräne Nationalstaaten betreten die Bühne der internationalen Politik, ohne eine international anerkannte gemeinsame Grenze.

Diese neuen Realitäten werden von den wenigsten Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen; sie führen aber zu beträchtlichen Irritationen, vor allem bei der Regierung der Republik Südsudan.

Die Relevanz von UN-Interventionen zur Konfliktregelung

Der erste Krieg (1955–1972) zwischen Nord- und Südsudan fand kaum internationale Aufmerksamkeit. Als ein regionales Ereignis, hatte das Addis-Abeba-Abkommen (1972) wenig internationales Interesse ausgelöst. Das Abkommen wurde gebrochen, die regionale Autonomie Südsudans aufgehoben, und die Region wurde unter die direkte Verwaltung des islamischen Nationalstaats gestellt.⁷

Der zweite Krieg (1983–2005) fand zunehmend internationale Beachtung, auch seitens der Vereinten Nationen. Das Prinzip großflächiger humanitärer Hilfe⁸ wurde mit der ›Operation Lifeline Sudan‹ (OLS) formalisiert. Sie sollte als externe Intervention in einem menschenverachtenden bewaffneten Konflikt die Zivilbevölkerung vor allem vor dem Verhungern schützen (das Vorenthalten von Lebensmit-

tern war zunehmend von beiden Seiten als Waffe eingesetzt worden). Die OLS war für die vom Krieg betroffene Bevölkerung Südsudans überlebenswichtig und wurde von den Akteuren des Nordens zunehmend als ein Mittel der Kriegsführung eingesetzt. Für die SPLM wurde die OLS zum wesentlichen Bestandteil der Verwaltung von ›befreiten‹ Gebieten.

Die seit Mai 2011 dramatisch zunehmende Anwendung von Gewalt, die letztlich im März 2012 zum dritten Krieg zwischen Nord- und Südsudan geführt hat, war die Folge politischer Konflikte. Deren Ursachen waren zwar durch den CPA-Verhandlungs- und Umsetzungsprozess bekannt, Lösungen wurden aber immer wieder aufgeschoben. Der UN-Sicherheitsrat wurde regelmäßig über die Lage informiert und machte sich sogar ein Bild vor Ort. Am Vorabend der Ankunft des Sicherheitsrats in Khartum eskalierten am 19. Mai 2011 die Auseinandersetzungen zwischen der SPLA und sudanesischen Sicherheitskräften in strukturelle Gewalt, als die sudanesischen Armee die Siedlung Abyei nach kurzem Kampf einnahm.

Die Euphorie der Unabhängigkeitsfeierlichkeiten im Juli 2011 verstellte den Blick auf das sich bereits abzeichnende Konfliktszenario zwischen den zwei neuen Republiken, vor allem als Konsequenz des bis dahin nur sehr bruchstückhaft und nachlässig umgesetzten Friedensabkommens. Zwei neue souveräne Nationalstaaten betreten die Bühne der internationalen Politik, ohne eine international anerkannte gemeinsame Grenze, die nach wie vor Hauptstreitpunkt zwischen den jahrzehntelangen Kriegsgegnern ist. Es bestand kein von den Konfliktparteien anerkannter Prozess zur Regelung überlebenswichtiger Fragen, wie der Umgang mit dem Öl oder die sicherheitspolitische Stabilisierung der Grenzregion.

Mit der Abtrennung Südsudans verlor das zwischen den UN und der Regierung in Khartum geschlossene Abkommen zur Durchführung der UN-Mission in Sudan (UNMIS) seine Gültigkeit, und Khartum sah keine Notwendigkeit, das Mandat zu verlängern. Damit wurde die Mission beendet und bis Ende 2011 abgewickelt.

Die Einrichtung von UNISFA und UNMISS

Aufgrund der Ereignisse in der Region Abyei im Mai 2011 hatte der UN-Sicherheitsrat am 27. Juni 2011 eine neue Mission autorisiert: die UNISFA. Ziel dieser Mission ist, Abyei zu einer entmilitarisierten Zone zu machen. Es ist eine von Äthiopien unterstützte Blauhelm-Operation, die vor allem mit Beobachtungsaufgaben betraut ist.

Die politische Führung der SPLM hatte schon früh darauf hingewiesen, dass Südsudan auch nach Ende der Übergangszeit 2011 auf internationale Präsenz angewiesen sein würde und eine UN-geführte Operation für Sicherheit und Stabilität vor allem im Grenzgebiet zum Norden notwendig sei. Unmit-

telbar nach dem Referendum im Januar 2011 begannen in New York die Vorbereitungen zur Planung einer neuen UN-Friedensoperation in Südsudan. Während die SPLM-Führung in Südsudan Hauptstadt Juba argumentierte, dass die UN vor allem in der Grenzregion zum Norden aktiv sein sollten, konzentrierten sich die Überlegungen seitens des DPKO auf die Frage der Unterstützung des Staatsaufbaus und der inneren Sicherheit.

Das Mandat der neuen UN-Mission in Südsudan, UNMISS, wurde in Resolution 1996 vom 8. Juli 2011 vom Sicherheitsrat unter Kapitel VII UN-Charta festgelegt. Der Mission gehören 7000 Blauhelme, bis zu 900 Polizisten sowie eine zivile Komponente an.

Die UNMISS wurde mit drei Aufgaben betraut:⁹

1. Die Friedenskonsolidierung in Südsudan zu unterstützen, um dadurch den langfristigen Staatsaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.
2. Die Regierung zu unterstützen, Konflikte zu verhindern, einzudämmen und zu lösen sowie die Zivilbevölkerung zu schützen;
3. Die Unterstützung der Regierung beim Aufbau eigener Kapazitäten, um Sicherheit zu gewährleisten, Rechtsstaatlichkeit aufzubauen und den Sicherheits- und Justizsektor zu stärken.

Die UNMISS befindet sich noch im Aufbau: Entsprechend der Planung soll ihre Präsenz bis Ende 2012 in den meisten Bundesstaaten aufgebaut sein. Die genehmigte Personalstärke ist noch nicht erreicht: Ende März waren etwa 5500 Blauhelme und 460 Polizisten im Einsatz; im technischen Bereich sowie auf der Leitungsebene fehlt es an Personal.

Die Zukunft Südsudans und die Rolle der Vereinten Nationen

Unabhängiger Staat mit internationaler Unterstützung und Beratung

Die Freude über die Unabhängigkeit beruhte auf einem Missverständnis zwischen den nationalen und internationalen Akteuren: Die Südsudanesen feierten den Sieg über den nach wie vor gefürchteten Norden, und die SPLA gerierte sich als Gewinner eines langjährigen bitteren Krieges. Die internationale Gemeinschaft hingegen war euphorisch über den friedlichen Neubeginn eines neuen Staates in Afrika, geschaffen mit internationaler Hilfe und Ergebnis einer erfolgreichen Friedensoperation der Vereinten Nationen. Die ›Zwei-Staaten-Lösung‹ wurde bereits als Modell für andere innerstaatliche Konflikte propagiert. Die Zukunft des Staates war bereits in der Planung: Es sollte ein Rechtsstaat werden, demokratisch verfasst, mit einer bescheidenen, aber soliden Volkswirtschaft, finanziell abgesichert durch den Ölreichtum. Der neue Staat sollte Verantwortung übernehmen, seine Bürger schützen und, zu-

mindest in den ersten Jahrzehnten, durch eine breit angelegte internationale Operation beraten und unterstützt werden. Einen Tag vor der Unabhängigkeitserklärung wurde die UNMISS autorisiert. Der Sicherheitsrat hatte erkannt, dass Südsudan mit Bedingungen konfrontiert sein würde, die auch weiterhin eine Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region darstellen würden.

Vom Norden politisch unabhängig – aber nicht getrennt ...

Die politische Führung in Juba war entschlossen, die durch das Referendum bestätigte Abtrennung vom Norden nicht zu gefährden. Gleichzeitig musste sie dem Druck aus Khartum weitere sechs Monate standhalten, um in den Verhandlungen zur Lösung der noch offenen Fragen der Umsetzung des CPA keine über das Abkommen hinausgehenden Kompromisse zuzulassen. Abyei wurde dabei zur alles bestimmenden Frage – für beide Seiten. Eine Regelung, die den Verlust des Gebiets bedeutet hätte, war weder für die SPLM noch für die im Norden regierende Nationale Kongresspartei (NCP) akzeptabel. Mehr Kompromissbereitschaft schien bei den Verhandlungen über die zukünftige Aufteilung der Ölleinahmen möglich zu sein. Der Süden hatte dem Norden bereits im Jahr 2007 signalisiert, dass die Lösung der Abyei-Frage bei der zukünftigen Kompensation für die Nutzung der Ölinfrastruktur durch den Süden eine Rolle spielen würde – eine Position, die auch im Jahr 2011 noch galt.¹⁰

Die politische Strategie der SPLM war offensichtlich: Die Anerkennung der Unabhängigkeit hatte Vorrang vor allen anderen noch nicht geregelten Fragen. Letztere sollten nach der Unabhängigkeit auf gleicher Augenhöhe zwischen den zwei souveränen Staaten ausgehandelt werden. Damit wurden alle strittigen Themen auf die Zeit nach dem 9. Juli 2011 verschoben, unter Zustimmung der internationalen Akteure. Dieses Vorgehen sollte sich als fatal erweisen.

Es war bereits im Juni 2011 absehbar, dass sicherheitspolitische Überlegungen andere Themen domi-

Während Juba argumentierte, dass die UN vor allem in der Grenzregion zum Norden aktiv sein sollten, konzentrierten sich die Überlegungen seitens des DPKO auf die Frage der Unterstützung des Staatsaufbaus und der inneren Sicherheit.

⁶ Siehe Peter Schumann, Sudan – kein leichter Weg in die Zukunft, Heinrich-Böll-Stiftung, Bd. 18 der Reihe Demokratie, 2010, S. 103.

⁷ Vgl. Abel Alier, Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured, Exeter 1990.

⁸ United Nations Office for Emergencies in Africa: The Emergency Situation in Sudan, Urgent Humanitarian Requirements, November 1988.

⁹ Nähere Angaben dazu: www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/mandate.shtml

¹⁰ Beim Besuch des Autors im Mai 2011 in Juba sowie bei Gesprächen in Khartum wurde von beiden Seiten versichert, dass die Regelung der Ölfrage für beide Seiten ein wichtiger Bestandteil der Nach-CPA-Verhandlungen sei, dies aber eher als eine einfach zu lösende Frage angesehen wird.

Alle strittigen Themen wurden auf die Zeit nach dem 9. Juli 2011 verschoben, unter Zustimmung der internationalen Akteure.

nierten. Die Gewalt eskalierte in Südkordofan und Blauer Nil, also auf dem Territorium der Republik Sudan. Das Verbot der SPLM-Nord als politische Partei, die Entlassung des gewählten SPLM-Nord-Ministerpräsidenten der Provinz Blauer Nil und die Erhöhung der SAF-Truppen in Südkordofan und Blauer Nil stellten weitere Verletzungen der CPA-Vereinbarungen dar.

Die SPLM hatte seit etwa 2007 zunehmend auf die politischen Entwicklungen vor allem in Darfur, Südkordofan, Blauer Nil und der Ostregion reagiert und den Aufbau der SPLM als eigenständige Partei im Norden vorangetrieben. Die politische Agenda der SPLM im Norden orientierte sich an der vom ehemaligen SPLA-Führer John Garang propagierten Idee des »neuen Sudans«. Yasir Arman wurde bei der Präsidentschaftswahl 2010 Gegenkandidat von Omar al-Bashir, zog aber seine Kandidatur elf Tage vor der Wahl zurück und wurde trotzdem mit 22 Prozent der Stimmen der zweitstärkste Kandidat nach Bashir, der mit 68 Prozent der Stimmen wiedergewählt wurde. Die SPLM begründete den Rückzug Yasir Armans mit massiven Wahlfälschungen und der Sicherheitslage in Darfur, die einen Wahlkampf dort unmöglich gemacht hatten. Salva Kiir war mit 93 Prozent der Stimmen zum Präsidenten Südsudans wiedergewählt worden. Damit hatte die SPLM sich 2010 als die dominierende Partei im Süden, und als zweitstärkste Partei im Norden etabliert.

Auch in anderen Bereichen wurde eine zunehmende Eigenständigkeit, aber auch der Alleinvertretungsanspruch der SPLM sichtbar. Die Einbindung anderer bewaffneter Gruppen in die SPLA, die Einschränkungen anderer politischer Parteien im Süden sowie die zunehmende Kontrolle der Presse gaben der Übergangsregierung im Süden zunehmend den Charakter eines Ein-Parteien-Staates. Der Prozess des Demokratiefbaus war ins Stocken geraten, wurde aber kaum seitens der internationalen Akteure zur Sprache gebracht. Es wurde Kritik seitens der Zivilgesellschaft geäußert, die aber auf ein geringes Echo stieß.

Das Referendum hatte die Politik der SPLM bestätigt: Über 90 Prozent der Wahlberechtigten stimmten für die Unabhängigkeit. Damit hatte die SPLM eine solide Basis; ein neuer Gesellschaftsvertrag war geschlossen worden, und die SPLM hatte das Mandat erhalten, die noch ausstehenden Fragen des Friedensabkommens als Vertreter der souveränen Republik Südsudan mit der Republik Sudan zu regeln.

Der Norden war überrascht über das selbstbewusste Auftreten des Südens. Man hatte erwartet, dass sich mit der Unabhängigkeit die Qualität der Beziehung nicht ändern und der Süden nach wie vor der »Juniorpartner« bleiben würde. Ein weiterer Aspekt wird zunehmend deutlich: Die NCP versteht unter der Unabhängigkeit des Südens etwas anderes. Parteivertreter in Khartum erklärten, dass die Tren-

nung zwischen Nord und Süd eine politische Entscheidung gewesen sei, dass aber die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbindungen bestehen bleiben würden. Des Weiteren betonten sie, dass die NCP den Süden weder für regierungsfähig hält, noch davon ausgegangen werden kann, dass der Staat langfristig bestehen wird.¹¹

Diese Haltung führte zu zunehmend unvereinbaren Positionen in den Verhandlungen nach der Unabhängigkeit. Auch Vermittlungsvorschläge des AUHIP wurden erst mit Skepsis aufgenommen und dann als inakzeptabel abgelehnt.

... als Teil eines neuen Konfliktsystems

Seit dem Ausbruch offener Kampfhandlungen im erweiterten Grenzgebiet (seit November 2011, aber verstärkt seit April 2012) gibt es eindeutige Stellungen gegen Khartum aus der Region, vor allem seitens offizieller Stellen in Uganda. Die Republik Südsudan ist Mitglied der AU sowie regionaler Organisationen und positioniert sich als neuer Staat in Ostafrika. Damit wird Südsudan aber auch Teil des Konfliktsystems Große Seen sowie der Region Horn von Afrika, mit eigenen Interessen und Ansprüchen. Es gibt Anzeichen dafür, dass der Konflikt zwischen Nord- und Südsudan eine neue regionale Qualität erhalten hat und es sich nicht mehr um eine innersudanesischen Auseinandersetzung handelt. Dies bedeutet aber auch, dass eine Konfliktlösung regional ansetzen muss – eine Perspektive, die Khartum kategorisch ablehnt.

Die Vereinten Nationen in Südsudan – das Ringen um Glaubwürdigkeit

Die beiden Operationen, UNMISS und UNISFA, sind dabei, ihre eigentlichen Operationsgebiete neu zu definieren. Die UNMISS will sich vom Grenzgebiet fernhalten, die UNISFA sondiert die Möglichkeit, zu einer Überwachungsoperation der gesamten Grenze zwischen Nord- und Südsudan zu mutieren. Beide Missionen wollen weiterhin eigenständig operieren; es gibt keine institutionalisierten Koordinierungs- und Kooperationsabkommen zwischen beiden Operationen; Absprachen finden *ad hoc* vor allem auf der Arbeitsebene statt.¹²

Diese fehlende Zusammenarbeit zwischen den Missionen ist weder der von den Kampfhandlungen betroffenen Bevölkerung noch der lokalen Politik vermittelbar.¹³ Sie stellt ein zusätzliches Risiko dar, da es nach wie vor keine Klarheit über die wichtige, von der UNMISS zu erfüllende Aufgabe des Schutzes der Zivilbevölkerung im Grenzgebiet gibt. Da die UNISFA kein solches Mandat hat, wächst die Unsicherheit im Rahmen der ungeklärten territorialen Aufteilung der Operationsgebiete.

Wesentlich anders sieht es in anderen Landesteilen Südsudans aus. Die UNMISS hat, trotz massiver materieller und personeller Einschränkungen und in

Südsudan wird Teil des Konfliktsystems Große Seen sowie der Region Horn von Afrika, mit eigenen Interessen und Ansprüchen.

enger Kooperation mit der SPLA, eine tragende Rolle bei der Eindämmung von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung Ende 2011 im Bundesstaat Jonglei gespielt. Sie hat nach eigenen Angaben, tausenden von bedrohten Menschen das Überleben ermöglicht. Die Maßnahmen der Regierung zur Entwaffnung von Zivilisten werden ebenfalls im Rahmen des Mandats zum Schutz der Zivilbevölkerung unterstützt.¹⁴

Mit der jüngsten Zuspitzung des Krieges im Grenzgebiet hat sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den Vereinten Nationen deutlich abgekühlt. Das militärische Vorgehen der SPLA und die Besetzung von Heglig wurde von Generalsekretär Ban Ki-moon am 19. April 2012 als Verletzung der Souveränität Sudans und illegaler Akt verurteilt.¹⁵ Der Präsident Südsudans Salva Kiir hat die in einem Telefongespräch gemachte Forderung Bans abgelehnt, die SPLA sofort aus Heglig abzuziehen. Wie er südsudanesischen Parlamentariern erklärte, verwahrte er sich gegen diese Aufforderung als unzulässige Einmischung und stellte klar, dass er als Staatsoberhaupt dem Parlament unterstehe und nicht der Kontrolle der Vereinten Nationen.

Dass diese Reaktionen mehr als Rhetorik sind, hatte sich bereits im März 2012 angedeutet. Damals war der Kompromissvorschlag der AUHIP, der beinhaltete, wie die Nutzung und Zahlung der Ölinfrastruktur durch den Norden geregelt werden soll und welche Kompensationsleistungen für Einnahmeverluste an den Norden als Folge der Abtrennung des Südens zu zahlen seien, als inakzeptabel abgelehnt worden.

Mit der Abtrennung vom Norden hat sich in Südsudan ein neues Politikverständnis entwickelt. Dies betrifft auch den Umgang mit internationalen Interventionen. Es wird für die UNMISS schwierig werden, in diesem Umfeld als zuverlässiger Partner Glaubwürdigkeit zu erreichen, vor allem unter dem vom Sicherheitsrat autorisierten Mandat. Die Mission versucht einen Spagat zwischen von den UN verordneten Politiken und Vorgehensweisen, etwa im Bereich Schutz der Zivilbevölkerung eingegrenzt auf interne Bedrohungen, und der von der politischen Führung in Juba erwarteten Unterstützung gegen externe Bedrohungen durch den Norden. Die Lösung dieser Widersprüche wird die Zukunft der UNMISS bestimmen.

Ausblick und Schlussfolgerungen

Es ist unerheblich, ob die Situation entlang der Grenzregion Nord- und Südsudan als Krieg bezeichnet wird oder nicht. Ausschlaggebend sind die Ursachen der Auseinandersetzung und die damit verfolgten Ziele. Die einseitige Kündigung des Addis-Abeba-Abkommens und die gewaltsame Durchsetzung einer für den Süden grundsätzlich inakzeptablen Staatsdoktrin wurde zum Anlass des zweiten Krieges. Im Verlauf

der Umsetzung des CPA wurde sehr schnell klar, dass diese Bedrohung auch mit der Abtrennung des Südens bestehen bleiben wird.

Es kam aber eine zweite Erfahrung hinzu: die Unzuverlässigkeit externer Akteure und ihrer Versprechungen. Der Verhandlungsprozess über das CPA im kenianischen Naiwasha war im Laufe der Zeit zunehmend von externen Akteuren beeinflusst worden. Das Abyei-Protokoll, die Regelung des Konflikts in Südkordofan und Blauer Nil, aber auch das Machakos-Protokoll selbst wurden durch externen Einfluss nicht unwesentlich beeinflusst. Das Versprechen, Kompromisse nicht zum Nachteil des Südens werden zu lassen, wurde nicht gehalten. Das Ergebnis war, sich stärker auf eigene Erfahrungen vor allem aus der Zeit des Krieges zu verlassen. Dies bezieht sich vor allem auf die Fragen des zukünftigen Status von Abyei und die Nutzung der Ölressourcen zum Aufbau einer vom Norden unabhängigen eigenständigen Wirtschaft. In beiden Fragen entsprechen die Empfehlungen beziehungsweise Forderungen externer Akteure nicht dem neuen Selbstverständnis der SPLM-Führung.

Die Entscheidung, im Januar 2012 die Ölproduktion ganz einzustellen, war das Ergebnis verschiedener Überlegungen. Man wollte dem Norden die ökonomische Grundlage für die Kriegsführung einschränken. Die Forderung der SPLM-Führung, Ölzahlungen an den Norden prinzipiell mit einer militärischen Rüstungskontrolle zu verknüpfen, erreichte

Mit der jüngsten Zuspitzung des Krieges im Grenzgebiet hat sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den Vereinten Nationen deutlich abgekühlt.

Das Versprechen, Kompromisse nicht zum Nachteil des Südens werden zu lassen, wurde nicht gehalten.

11 Gespräche des Autors mit Parlamentsabgeordneten und hochrangigen NCP-Vertretern in Khartoum im März 2012. Siehe auch das Interview mit Hafiz Abdelrasoul, einem Rechtsexperten und ehemaligen Parlamentsabgeordneten, »Pressures Split Southerners, Coup Attempt Evidence: Legal Expert«, Sudan Vision (sudanesische Tageszeitung), 9.5.2012, <http://news.sudanvisiondaily.com/details.html?rsnpid=210038>

12 Siehe Bericht des Generalsekretärs über die Situation in Abyei, UN Doc. S/2012/175 v. 23.3.2012 sowie Bericht des Generalsekretärs zu Südsudan, UN Doc. S/2012/140 v. 7.3.2012. In Abs. 17 des Berichts über Südsudan wird berichtet, dass UNMISS, UNISFA und UNAMID Informationen über grenzüberschreitende Wanderungen von Nomaden austauschen. Die UNMISS kooperiert ferner mit der Mission in Kongo (MONUSCO) in Fragen zur »Lord's Resistance Army« (LRA).

13 Gespräche des Autors mit UNMISS-Personal, dem stellvertretenden Gouverneur und Kabinettsmitgliedern in Bentiu, 14./15. März 2012 sowie Berichte von im Bundesstaat Unity stationierten UNMISS-Bediensteten Anfang Mai 2012.

14 Bericht des Generalsekretärs zu Südsudan, UN Doc. S/2012/140 v. 7.3.2012, Abs. 26–34 und 48–55.

15 UN/Heglig Border Dispute Wrap, UNTV (UN-Fernsehen), 19.4.2012. Der Sondergesandte der USA für Südsudan Princeton Lyman bezeichnete noch am gleichen Tag Heglig als umkämpftes Territorium. Der sudanesischer Präsident Bashir kündete öffentlich an, Südsudan von der Regierungspartei zu befreien, die er als Insekten bezeichnete.

nie die Verhandlungen in Addis Abeba. Die eigene wirtschaftliche Entwicklung vom Norden abhängig zu machen, war als zu riskant verworfen worden; man suchte nach einer Strategie der unabhängigen Entwicklung. Öl sollte dabei eine wichtige Rolle spielen, aber nicht die einzige Finanzquelle sein. Die Erfahrungen mit dem Import aller Ölprodukte aus Nachbarländern hatten zusätzliche Abhängigkeiten offengelegt, das erste Mal während der politischen Krise in Kenia 2008. Die Überlegung reifte, eigene Raffinerien zur Deckung des nationalen Bedarfs zusätzlich zu dem Export in Nachbarländer aufzubauen.

Die Bedrohung durch den Norden wäre damit nicht aufgehoben. Ein wesentlicher Faktor von Instabilität wäre so lange gegeben, wie politische Reformen im Norden ausbleiben. Die Unterstützung der politischen Opposition im Norden war durch die SPLM-Nord möglich gewesen, doch mit dem Verbot der Partei Ende 2011 war diese Option nicht mehr gegeben. Die moralische Unterstützung des bewaffneten Kampfes gegen das als Bedrohung wahrgenommene Regime von Omar al-Bashir ist eine Option, die andere ist, die Revolutionsbewegung als betroffenes Nachbarland aktiv zu unterstützen.

Es ergeben sich vier Schlussfolgerungen für die Friedenssicherung in Sudan

1. Die vom Sicherheitsrat in Resolution 2046 beschlossenen Maßnahmen werden nicht zu einer Beendigung des innerstaatlichen Krieges gegen die bestehende Regierung in Khartum führen. Die eingeforderten Verhandlungen werden, wenn überhaupt, zu Abkommen zwischen den zwei Staaten führen, die aus taktischem Interesse geschlossen werden. Die Lehren aus der Vergangenheit sind andere. Die Geschichte interner bewaffneter Konflikte zeigt, dass Frieden dann stabil bleibt, wenn die bewaffnete Rebellion den militärischen Sieg über die als unrechtmäßig angesehene Regierung errungen hat, das heißt, wenn der bewaffnete Widerstand erfolgreich war.¹⁶ Es sieht alles danach aus, dass die ›Sudan Revolutionary Front‹ dieser Erkenntnis folgt. Sie kann sich dabei der Unterstützung seitens der SPLM sicher sein.

2. Die vom Sicherheitsrat autorisierten drei Friedensoperationen in Nord- und Südsudan bestehen aus einem Katalog von allgemeinen Forderungen und generellen Maßnahmen. Damit spielt die Friedenssicherung der UN bei der politischen Lösung des Konflikts nur eine untergeordnete Rolle. Das Mandat der UNMISS stellt nicht die Konflikttransformation in den Mittelpunkt, sondern den Schutz der Zivilbevölkerung. Bisherige Versuche, dieser Aufgabe nachzukommen, sind als zwiespältig zu bewerten. Im Fall der als ein Stammeskonflikt verstandenen Bedrohung der Bevölkerung in Jonglei hat die

UNMISS durch Frühwarnung sowie präventives Eingreifen ›Schutz‹ möglich gemacht. Die Rolle von UNMISS im Falle der Entwaffnung von Zivilisten in Jonglei bleibt aber trotz zusätzlicher Anleitung¹⁷ in der Umsetzung unklar; das Konzept ›Schutz der Zivilbevölkerung‹ war im März 2012 noch im Entwurfsstadium. Der von der Regierung geforderte Schwerpunkt einer UN-Operation nach der Unabhängigkeit sah die wesentlichen sicherheitspolitischen Risiken im Grenzgebiet zum Norden und schlug eine Grenzsicherungsoperation vor. Dies wurde vom DPKO mit der Begründung abgelehnt, dass dafür keine Zustimmung seitens Nordsudans zu erreichen sein würde.

3. Friedensoperationen in Sudan werden nach wie vor durch die Vielfalt der Zuständigkeiten, institutionellen Widersprüchen und Unzulänglichkeiten der jeweiligen Sondergesandten erschwert und behindert. Diese Erfahrung wurde 2004 bis 2011 im Rahmen von UNMIS und AMIS (Mission der Afrikanischen Union in Sudan), UNAMID und dem gemeinsamen AU-UN-Verhandlungsteam in Darfur gemacht. Diese Praxis wird im Rahmen von UNMISS und UNISFA sowie durch den AUHIP und den UN-Sondergesandten fortgesetzt. In der vom Nord-Südkonflikt betroffenen Region hat sich die UNMISS als nicht zuständig erklärt und verweist auf die UNISFA; Beziehungen zwischen Nord- und Südsudan fallen in den Zuständigkeitsbereich des für diesen Zweck ernannten Sondergesandten des Generalsekretärs Haile Menkerios sowie dem Leiter der AUHIP.

4. Der Bruch von Absprachen und Verträgen führt wie ein roter Faden durch die Geschichte der gewaltvollen Auseinandersetzungen zwischen der Zentralregierung in Khartum und den Rebellen. Dieses Muster setzt sich unter den neuen Gegebenheiten fort. Die Rebellen in den unterschiedlichsten Regionen des Nordens sowie der souveräne Staat im Süden haben wiederholt erklärt, dass Abkommen mit dem Norden regelmäßig gebrochen wurden. Die neue Resolution 2046 des Sicherheitsrats beinhaltet keine Maßnahmen, um die Einhaltung von Absprachen und Vereinbarungen zu garantieren und stellt damit eine Schwächung der gesamten Bemühungen der Friedenssicherung dar.

¹⁶ Siehe McConnel, a.a.O. (Anm. 2).

¹⁷ Siehe Rules of Engagement for UNMISS, August 2011, sowie ›Civilian Disarmament in Jonglei: Additional Guidance on ROE, Pursuant to Paragraph 9 (b) of UNMISS ROE‹, Approved by Under-Secretary-General DPKO, 26.8.2011.

Die Geschichte interner bewaffneter Konflikte zeigt, dass Frieden dann stabil bleibt, wenn die bewaffnete Rebellion den militärischen Sieg über die als unrechtmäßig angesehene Regierung errungen hat.

Das Mandat der UNMISS stellt nicht die Konflikttransformation in den Mittelpunkt, sondern den Schutz der Zivilbevölkerung.