

April 2014

Bürgerkrieg im Südsudan: Blutige Ethnopolitik und ein verfehltes internationales Engagement

Policy Paper 3/2014

Jan Pospisil

Dr. Jan Pospisil ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am oiip und Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Überschneidungsbereich von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik mit dem Fokus auf fragiler Staatlichkeit, neuen Sicherheitskonzepten, Resilienz sowie gesamtstaatlichen Ansätzen in der Sicherheitspolitik.

Zusammenfassung:

Der südsudanesische Bürgerkrieg nimmt zunehmend Charakterzüge einer ethnopolitischen Auseinandersetzung an. Dennoch wäre es verfehlt, darin die Ursachen des Konfliktes erkennen zu wollen. Vielmehr ist der Alleinvertretungsanspruch der ehemaligen Befreiungsbewegung und jetzigen Regierungspartei SPLM/A ein wesentliches Hindernis für einen friedlichen Verlauf der Aushandlungsprozesse im südsudanesischen „Political Settlement“. Die internationale Gemeinschaft hat keine Antworten auf diese Problematik gefunden und durch ihr Engagement diesen Alleinvertretungsanspruch faktisch unterstützt, was zu einer Verschärfung der gegenwärtigen Spannungen beigetragen hat.

Abstract:

The South Sudanese civil war is showing an increasing tendency towards an ethno-political conflict. It would be a mistake, however, to interpret these as the root causes of the conflict. Rather, the claim of the former liberation movement and now ruling party SPLM/A to be the sole representative of South Sudanese politics represents a major obstacle to peaceful negotiation processes in the South Sudanese “political settlement”. The international community was not able to provide adequate answers to this issue. In fact, it supported SPLM/A’s claim to sole representation by its engagement, and was thus contributing to a worsening of the current tensions.

Keywords:

Südsudan, Bürgerkrieg, Political Settlement, ethnopolitischer Konflikt, Statebuilding, Peacebuilding

Ein Massaker hat den Südsudan gut zweieinhalb Jahre nach seiner Unabhängigkeit in die Schlagzeilen der Weltpresse zurückgebracht. Die UN-Peacekeeping-Mission im Land, UNMISS, vermeldete am 21. April die Ermordung von mehr als 200 Zivilisten in einer Moschee in Bentiu, einer für die Ölförderung zentralen Stadt im Norden des Landes.¹ Die Stadt war kurz zuvor von oppositionellen Kräften eingenommen worden. Diese oppositionellen Kräfte, unter anderem angeführt vom im Juli 2013 entlassenen ehemaligen Vizepräsidenten, Riek Machar, befinden sich seit Mitte Dezember 2013 in einem blutigen Bürgerkrieg mit der Zentralregierung unter Präsident Salva Kiir und der faktischen Einheitspartei/-armee SPLM/SPLA.

In der medialen Aufarbeitung sticht vor allem die Schilderung der ethnopolitischen Aufladung der Situation ins Auge: wiederholt erfolgen im Zuge des Bürgerkriegs Übergriffe entlang ethnisch definierter Kriterien. Ende Dezember kommt es etwa zu systematischen Gewaltanwendungen von Regierungstruppen gegenüber Nuer in Juba. Das jüngste Massaker, diesmal verübt von oppositionellen Kräften, soll nach einem ähnlichen Muster stattgefunden haben. Die Opfer waren laut UNMISS nach ihrer ethnischen Gruppenzuschreibung selektiert worden.² Regierungstruppen waren wenige Tage zuvor offenbar an einem Massaker an Nuer in Bor, der Hauptstadt der traditionellen Unruheprovinz Jonglei, beteiligt.³

Trotz dieser zunehmenden ethnopolitischen Aufladung des südsudanesischen Bürgerkrieges wäre es falsch, die aktuellen Kampfhandlungen einfach als „ethnischen Konflikt“ abzustempeln und damit einer als irrational transportierten Gruppenidentität derart eigendynamische Wirksamkeit zu unterstellen. Mit einem kurzen Überblick über die Geschichte und die auf dem Spiel stehenden Interessen des gegenwärtigen Konfliktes soll im Folgenden eine alternative Interpretation angeboten werden. Dabei werden das Machtverständnis der Einheitspartei SPLM, die Spezifika in der Ausgestaltung des südsudanesischen „Political Settlement“ sowie das interna-

¹ UNMISS, 21. April 2014, „Hundreds massacred in Bentiu violence“; die USA verlangten unmittelbar die Verhängung von Sanktionen des UN-Sicherheitsrates gegenüber potenziell verantwortlichen Personen, vgl. Sudan Tribune, 23. April 2014, „US says it’s ‚horrified‘ by Bentiu massacre amid calls for UNSC sanctions“.

² „At the Catholic church, SPLA in Opposition soldiers similarly asked civilians who had taken refuge there to identify their ethnic origins and nationalities and proceeded to target and kill several individuals“, UNMISS, 21. April 2014. Neben Nuer, die sich weigerten, die Oppositionskräfte aktiv willkommen zu heißen, waren vor allem Darfuris selektiert worden, vgl. Sudan Tribune, 22. April 2014, „Over 200 civilians massacred in Unity state’s targeted killings, says UN“. Hintergrund dürfte die sich verstärkte Zusammenarbeit der darfurischen Rebellengruppierung JEM mit der südsudanesischen Armee sein, vgl. ICG, 10. April 2014, South Sudan: A Civil War by Any Other Name, Africa Report No. 217, 18.

³ Sudan Tribune, 17. April 2014, „30 people killed following clashes at UN base in Jonglei: reports“.

tionale Engagement, das diesen Prozess substanziell unterstützte, als wesentliche Faktoren zum Verständnis der gegenwärtigen Kämpfe herausgearbeitet.

Bewaffneter Kampf um die SPLM/A – die zweite Auflage

Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen innerhalb des Sudanese People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) sind nicht neu. Mitten in der seit 1983 laufenden zweiten Etappe des sudanesischen Bürgerkriegs kommt es, begünstigt durch tektonische Verschiebungen im regionalen Machtgefüge – das äthiopische Mengistu-Regime wird gestürzt, womit der von John Garang geführten SPLA ein wesentlicher Verbündeter abhanden kommt – zu einem Split in der Befreiungsbewegung.⁴ Eine Gruppe um die damaligen Parteispitzen Riek Machar, auch einem wesentlichen Protagonisten der aktuellen Kämpfe, und Lam Akol spaltet sich als „Nasir-Fraktion“ – benannt nach der in der südsudanesischen Stadt Nasir unterzeichneten Nasir-Deklaration – von der von John Garang geführten SPLA – auch genannt Torit-Fraktion, nach einer Stadt im Süden des Landes – ab.⁵

Es kommt in weiterer Folge zu einer mehrjährigen Phase blutiger Kämpfe zwischen den beiden Fraktionen, angestachelt durch die sudanesische Regierung wie auch durch andere internationale Interventionen. Noch 1991 kulminierten die Kämpfe im so genannten „Bor-Massaker“. 2.000 Zivilisten, Bor-Dinka, wurden von der SPLA-Nasir umgebracht. Erst zwei Jahrzehnte später, im August 2011, entschuldigt sich Riek Machar, nun Vizepräsident eines unabhängigen Südsudan, verspätet für seine Verantwortung bei diesen Ereignissen. Die bewaffneten Auseinandersetzungen können nach langwierigen Mediationen auf Community-Ebene, insbesondere zwischen Dinka und Nuer, und einem entsprechenden Waffenstillstand 1999 schließlich erst im Jahr 2001 formell durch eine Aussöhnung von Garang und Machar beigelegt werden.⁶

Diese Aussöhnung bleibt jedoch formell, und obwohl Machar auch unter Garangs Nachfolger (Garang stirbt 2005 bei einem Helikopterunfall) Salva Kiir wesentliche Positionen in Partei und Regierung bekleiden wird: die strukturellen Faktoren, die schon 1991 zu den innerparteilichen Kämpfen geführt haben, werden nicht gelöst und kommen im Dezember 2013 erneut zur Wirkung, wenn auch in etwas veränderter Form. Es sind hauptsächlich vier Komponenten, die diese innerparteilichen Widersprüche der SPLM/A kennzeichnen: neben dem ethnopolitischen

⁴ Douglas H. Johnson, 2011, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars: Peace or Truce*, Revised Edition, Woodbridge: James Currey, 91-110.

⁵ Øystein H. Rolandsen, 2005, *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, insb. 54-80.

⁶ Johnson, *Root Causes*, 120-126.

Kontext sind dies regionale Disparitäten und divergierende politisch-strategische Interessenslagen, die nur schwerlich alle in einer einzigen politischen Partei Platz finden können, aber schlussendlich – und vor allem – die Frage der Governance innerhalb des südsudanesischen Widerstandes und, nach 2011, im südsudanesischen Staat.

(1) Der ethnopolitische Kontext ist zweifelsohne von Relevanz, und wird auch von aktuellen anthropologischen Studien, speziell in Bezug auf die traditionellen Spannungen zwischen Dinka und Nuer, immer wieder prominent hervorgehoben.⁷ Auch die immer wieder auftretenden Kämpfe innerhalb der südsudanesischen Guerillabewegungen haben sich oftmals entlang ethnischer Trennungslinien artikuliert. Dennoch darf dieser Faktor nicht als hauptsächlich entscheidender verstanden werden: ethnopolitische Aufladungen sind zumeist die Konsequenz auf anderer Ebene gelagerter Widersprüche. Oft sind sie nichts anderes als das Resultat bewusster ethnopolitischer Mobilisierung, die in zugespitzter Form multiple Überlappungen zwischen und Spannungen innerhalb der vordefinierten „Ethnien“ überdeckt.

(2) Nicht zuletzt gehen diese ethnopolitischen Aufladungen auf regionale Disparitäten zurück, die – in der internationalen Wahrnehmung verdeckt durch den langjährigen Nord-Süd-Konflikt – auch innerhalb des Südsudan seit Jahrhunderten bestehen und bis in die prä-koloniale Periode zurückreichen. Die an der Grenze zwischen den beiden sudanesischen Staaten liegenden Ölvorkommen – und der seit dem Abschluss des umfassenden Friedensvertrages (Comprehensive Peace Agreement, CPA) zwischen Nord- und Südsudan im Jahr 2005 stark zunehmende Ressourcentransfer in die im äußersten Süden liegende Hauptstadt Juba – haben diese Situation verschärft.⁸

(3) Stark beeinflusst ist die ethnopolitische Aufladung zudem von strategischen Interessensunterschieden, die sich einerseits in politischen Forderungen, andererseits aber vor allem in der konkreten Machtfrage im Rahmen des südsudanesischen soziopolitischen Settings festmachen. So war für den SPLA-Split im Jahr 1991 nicht zuletzt die Frage der staatlichen Unabhängigkeit maßgeblich, die von Riek Machar, Lam Akol sowie Exponenten aus der alten Anyanya-Guerilla strikt eingefordert, von John Garang entlang seiner „New Sudan Vision“ allerdings explizit ab-

⁷ Stephanie Beswick, 2004, *Sudan's Blood Memory: The Legacy of War, Ethnicity, and Slavery in South Sudan*, Rochester, NY: University of Rochester Press, 191-192.

⁸ Vgl. Laura James, 2011, „From Slave to Oil“, in: John Ryle et al., *The Sudan Handbook*, Woodbridge: James Currey, 79-83.

gelehnt wurde.⁹ Auch gegenwärtig spielen Fragen der regionalpolitischen Ausrichtung wieder eine gewichtige Rolle, ebenso wie Fragen der Ausgestaltung des südsudanesischen politischen Systems oder die Auswahl und Funktion internationaler Partner. Nichtsdestotrotz zeigt allein die Figur Salva Kiir, der bis 2005 als Vizeparteichef gegenüber John Garang auf Loyalität setzte nur um nach dessen Tod auf einen kompromisslosen Unabhängigkeitskurs umzuschwenken, gegen den er einige Jahre davor noch bewaffnet gekämpft hatte, die Fluidität derartiger Machtinteressen. Dennoch waren und sind politische und strategische Interessenslagen ein wesentlicher Kristallisationspunkt am „politischen Marktplatz“¹⁰ beider Sudans.

(4) Kernproblem bei den inner-südsudanesischen Konflikten der letzten drei Jahrzehnte sind jedoch Fragen der Governance, die insbesondere die Befreiungsbewegung und nunmehrige Staatspartei SPLM/A betreffen. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden: einerseits die Frage der Governance innerhalb der Partei, sowie andererseits die Ausgestaltung des südsudanesischen politischen Systems und der darin umfassenden Rolle der SPLM/A. Die Frage innerparteilicher Demokratie hat schon 1991 wesentlich zum innerparteilichen Zerwürfnis zwischen Garang und Machar beigetragen. Auch im Dezember 2013 war es die Auseinandersetzung, ob der Parteivorsitz durch einfaches Handheben oder durch einen geheimen Wahlprozess bestimmt werden sollte, Anlass für schwerwiegende Auseinandersetzungen.¹¹ Nicht überraschend optierte die Parteiführung um Salva Kiir für einen offenen Wahlprozess, während die innerparteiliche Opposition dies als Druckmittel für die Aufrechterhaltung des Status-quo bezeichnete.

Diese zunächst untergeordnet erscheinende Auseinandersetzung bekommt im nationalen Kontext gesehen zentrales Gewicht: die Wahl des SPLM-Parteivorsitzenden geht faktisch einher mit der Wahl des Staatspräsidenten. Es besteht kein Zweifel, dass im gegenwärtigen politischen System der südsudanesischer Staatspräsident auf lange Sicht von der SPLM gestellt werden wird – und diese wird wiederum auf ihren Parteivorsitzenden als Kandidaten zurückgreifen, respektive wird dieser über allfällige andere Kandidaten entscheiden. Die Frage der innerparteilichen Governance gewinnt somit in einem Kontext, in dem die SPLM nicht ein Mitspieler in der politischen Arena ist, sondern vielmehr die gesamte politische Arena repräsentiert, exorbitant an Bedeutung.

⁹ Vgl. Johnson, *Root Causes*, 97-99.

¹⁰ Alex De Waal, 2009, *Fixing the Political Marketplace: How can we make peace without functioning state institutions?* Fifteenth Christen Michelsen Lecture, Bergen, 15 October 2009.

¹¹ Vgl. ICG, *Civil War by Any Other Name*, 3-5.

Die identitätsstiftende Anziehungskraft der Partei ist dabei auch historisch gesehen stark. Die innerparteilichen Kämpfe spielten sich auch in den 1990er Jahren auf oppositioneller Seite unter Fraktionsnamen ab (SPLM/A-Nasir, SPLM/A-United), selbst die gegenwärtige bewaffnete Opposition nennt sich „SPLM/A in Opposition“. Die einzige relevante, auch politisch organisierte Oppositionspartei ist derzeit die von Lam Akol geführte SPLM-Democratic Change (SPLM-DC), die sich ebenfalls zum ideellen Erbe der Einheitspartei bekennt. Die politische Oppositionsbewegung in Jonglei ist seit dem Tod von George Athor und dem damit einhergehenden politischen Ende des South Sudan Democratic Movement (SSDM) unbedeutend. Der derzeit relevanteste oppositionelle „Strongman“ in Jonglei, David Yau Yau, kooperiert derzeit angeblich sogar mit Regierungstruppen gegen die „SPLM/A in Opposition“.¹²

SPLM/A und das südsudanesisches „Political Settlement“

Die schwierige Frage der Governance ist nicht ohne ein weitergehendes Analyseraster zu diskutieren. Ein dafür viel versprechender Ansatz für einen soziopolitischen Kontext, wie er in Südsudan vorzufinden ist, ist jener des „Political Settlement“¹³. Gemeint ist damit ein Verständnis des politischen Spiels als einem Aushandlungsprozess zwischen Eliten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, die strukturell sowohl staatlich als auch in anderen institutionellen Settings verortet sind. Speziell für diese zweite Kategorie hat Joel Migdal den Begriff der „Strongmen“ eingeführt.¹⁴ Diese „Strongmen“ sind aktiver Teil eines informellen Elitepaktes, der sich nicht notwendiger Weise in staatlicher Form vollzieht. Derartige Aushandlungsprozesse beruhen auf einem gemeinsamen Verständnis dieser Elite-Akteure, dennoch sind diese Aushandlungen keineswegs immer formal abgesichert und friedlich. Schließlich geht es, so Jonathan Di John und James Putzel, um „*bargaining* outcomes among *contending* elites“¹⁵. Gemeinsame Interessenslagen sind also fluid und von konkreten politisch-ökonomischen Vorteilen abhängig, die alle beteiligten Akteure aus einem solchen Übereinkommen ziehen.

Das südsudanesisches „Political Settlement“ ist insofern speziell, als das entscheidende Interesse der nationalen Eliten immer darauf gerichtet war, den Aushandlungsprozess innerhalb der SPLM/A zu organisieren. Damit ist die SPLM/A nicht ein politischer Akteur, sondern repräsen-

¹² Sudan Tribune, 1. Februar 2014, „S. Sudan president welcomes deal with Yau Yau rebels“.

¹³ Vgl. Alan Whites, 2008, „States in Development: Understanding State-building“, DFID Working Paper, London; Thomas Parks und William Cole, 2010, „Political Settlements: Implications for International Development Policy and Practice“, The Asia Foundation, Occasional Paper No. 2.

¹⁴ Joel S. Migdal, 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 33-41.

¹⁵ Jonathan Di John und James Putzel, 2009, *Political Settlements*, GSDRC Issues Paper, Birmingham.

tiert vielmehr das Spielfeld, in dem sich die Auseinandersetzungen vollziehen sollen. Dass sich die SPLM/A-Führungsrige – und insbesondere der Parteivorsitzende und Staatspräsident – im Zuge dessen nicht nur als Mitspieler, sondern auch als Schiedsrichter generiert, führt fast zwangsläufig zu höchst problematischen Entwicklungen, sollten einzelne Akteure substantielle Neuverhandlungen verlangen. Eine gewaltsame Entwicklung solcher Prozesse ist angesichts dieser Bedingungen vorgezeichnet.

Salva Kiir ist ein klassischer Exponent eines nationalen „Strongman“, der die Verbindung von Schiedsrichter- und Mitspielerrolle verkörpert. Seine Philosophie des „Big Tent“ zielte darauf ab, alle relevanten politischen Kräfte im Südsudan in die SPLM – und damit in den Staatsapparat – zu kooptieren¹⁶. Ein solcher Prozess ist natürlich nicht ohne Kosten, müssen doch divergierende Interessenslagen in welcher Form auch immer abgegolten werden – dies führt zwangsläufig zu einer teuren Aufblähung des politischen und technokratischen Apparates: „the rationale for this ‚super-sized‘ parliament and cabinet was that it would buy peace“.¹⁷ Wenn vor diesem Hintergrund eine markante Regierungsumbildung, wie sie Salva Kiir im Juli 2013 durchführte, mit Korruptionsbekämpfung argumentiert wird, klingt dies fast schon absurd. Schließlich war die ganze Regierungszusammenstellung von Beginn an in erster Linie auf ein großangelegtes Buy-In potenziell – oder tatsächlich – konkurrierender Eliten-Fraktionen angelegt.

Vielmehr muss die Regierungsumbildung – samt den nachfolgenden Hochverrats- und Putschvorwürfen gegen die gefallenen elf SPLM-Granden (die politischen Köpfe werden derzeit als SPLM-7 bezeichnet¹⁸) – als radikale Abkehr vom „Big Tent“-Ansatz und einem Versuch einer von oben induzierten Neuordnung des südsudanesischen „Political Settlement“ verstanden werden. Über die konkreten Ursachen dieser eigentlichen Aufkündigung des in dieser Form seit den frühen 2000er Jahren bestehenden informellen Abkommens kann derzeit nur spekuliert werden. Eine gewichtige Rolle mögen die in 2015 in beiden Sudans angesetzten Wahlen spielen, ein anderer die Situation in Darfur und das sich verfestigende Bündnis zwischen JEM und der südsudanesischen Regierung. Zugleich zeigt sich auch Bewegung in der Pipeline-

¹⁶ Vgl. ICG, Civil War by Any Other Name, 5-7.

¹⁷ Auditor General of South Sudan, Steven Wonda, zitiert nach James Alic Garang, 2013, The Question of Big Government, and Financial Viability: The Case of South Sudan, The Sudd Institute Policy Brief, 1 February, 5.

¹⁸ Sieben der elf des Hochverrats Beschuldigten beteiligten sich in der Folge in den Verhandlungen mit der Regierung, vgl. ICG, Civil War by Any Other Name, 1-2.

Politik, im Rahmen derer der Neubau einer Ostafrika-Pipeline in Richtung Kenia (entlang derzeit mehrerer möglicher Optionen) wahrscheinlicher zu werden scheint.¹⁹

Letztlich spielen vermutlich aber innenpolitische Faktoren eine Rolle, die zum derzeitigen Zeitpunkt für nicht unmittelbar Involvierte kaum nachzuvollziehen sind. Was sich auf struktureller Ebene zeigt ist, dass eine durch diese Aufkündigung notwendige Neuordnung des südsudanesischen „Political Settlement“ derzeit offenbar nur gewaltsam erfolgen kann. Dies ist im Wesentlichen dadurch begründet, dass die SPLM die gesamte politische Arena beansprucht und zugleich auf einer quasi-diktatorischen Machtzuteilung im Inneren besteht. Solche Züge sind allerdings keineswegs, zumindest nicht ausschließlich, als Mangel an demokratischer Tradition, Gesinnung oder schlichter Bössartigkeit der handelnden Akteure zu verstehen. Vielmehr sind sie Ausdruck einer bewusst wahrgenommenen Fragilität der Partei- und Armeeorganisation, die auf das gesamte Staatswesen ausstrahlt. Der Ansatz, einer solchen Schwäche mit politischer Konzentration der Kräfte beizukommen, erweist sich jedoch als fatal.

Internationales State- und Peacebuilding und der Einparteienstaat

Das internationale Engagement hat eine solche Konzentration der Kräfte spätestens seit Abschluss des CPA im Jahr 2005 allerdings markant unterstützt – politisch, ökonomisch, auf Ebene der Entwicklungszusammenarbeit und auch auf Ebene der militärischen Ausbildung der SPLA zur nationalen südsudanesischen Armee. Auch hier folgte die Logik der Konzentration auf die bestehenden Strukturen zunächst dem notwendigen Pragmatismus, auf die zu Beginn des starken Engagements omnipräsenten Somalia-Vergleiche und die damit zusammenhängenden Bedrohungsszenarien – der Zusammenbruch des Staates mit Beginn seiner Unabhängigkeit – wirksam zu reagieren. Dieser ursprüngliche Pessimismus der internationalen Gemeinschaft verflüchtigte sich jedoch schnell und entwickelte sich in Richtung einer regelrechten Geber-Bonanza. Immer mehr internationale Akteure sprangen auf den Südsudan-Zug auf, entwickelten und implementierten Flaggschiff-Programme und Vorzeigekooperationen. So spielte der Südsudan eine wesentliche Rolle etwa für die europäische Außen- und Entwicklungspolitik: erstmals wurde ein von Kommission und Mitgliedsstaaten gemeinsam beschlossenes Länder-

¹⁹ Vgl. ICG, Civil War by Any Other Name, 18-19.

programm vorgelegt²⁰, in Juba wurde schließlich unter beträchtlichem Aufwand ein eigener EU-Compound installiert²¹.

Südsudan wurde in dieser Weise rasch zu einer hervorstechenden Projektionsfläche außen- und entwicklungspolitischer Technokratie der OECD-Welt, die sich damit nicht zuletzt gegenüber der finanziell zwar starken, aber gerade geberpolitisch als minderwertig wahrgenommenen Konkurrenz vor allem aus China abzusetzen versuchte, sich aber letztendlich ob ihrer eigenen technokratischen Leistungen in Zweckoptimismus flüchtete. So wurden die beständigen Kämpfe in Jonglei ebenso wenig als systemisches Problem verstanden wie die im April 2012 aufflackernden Kämpfe zwischen Sudan und Südsudan um die Stadt Heglig im Zentrum der Ölförderregion²². Es wundert von daher nicht, wenn die UNSG Special Representative Hilde Johnson nach Ausbruch der Kampfhandlungen zugestand: „We did not see this coming“²³. Noch kurz zuvor war die politische Situation von der UNMISS als vorsichtig optimistisch eingeschätzt worden.

Der nun zu beobachtende Zusammenbruch der unmittelbaren südsudanesischen Nachkriegsordnung stellt somit auch die aktuellen internationalen Statebuilding-Konzeptionen in Frage. Südsudan war eines der Musterländer in der Umsetzung des so genannten „New Deal on Peacebuilding and Statebuilding“²⁴, der im November 2011 im Rahmen des vierten „High Level Forum on Aid Effectiveness“ in Busan/Südkorea beschlossen wurde²⁵. Erstmals war eine internationale Konzeption von den OECD-Staaten gemeinsam mit sich selbst als fragil einschätzenden Partnern beschlossen worden, die sich als Gruppe der von konfliktbetroffenen und fragilen Staaten g7+²⁶ ein internationales institutionalisiertes Format gaben. Südsudan, aktiver Teil der g7+, wurde als eines der Pilotländer der Umsetzung dieses „New Deal“ identifiziert.

Es überrascht vor dem Hintergrund des wechselseitigen großen institutionellen Interesses – von Seiten der OECD und der g7+ an der erfolgreichen Implementierung des „New Deal“, von

²⁰ EU Single Country Strategy (Response Strategy) for South Sudan 2011-2013; vgl. Mark Furness und Frank Vollmer, 2013, EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan, die – Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen, 10/2013.

²¹ Dieser Compound umfasst alle relevanten Vertretungsbehörden der EU und ihrer Mitgliedsstaaten. Die Eröffnung erfolgte durch EU-Entwicklungskommissar Andris Piebalgs im Mai 2011; vgl. Andris Piebalgs, 2011, „South Sudan: towards the creation of a new state“, SPEECH/11/336.

²² Vgl. Jan Pospisil, 2012, „Eiskalte Interdependenzen: Der Südsudan radikalisiert seine politische Neuorientierung an der Erdölfront“, oiiip Kurzanalyse 1/12, Wien.

²³ Zitiert nach ICG, Civil War by Any Other Name, 28.

²⁴ Vgl. <http://www.newdeal4peace.org/>.

²⁵ IDPS – International Dialogue for Peacebuilding and Statebuilding, 2011, A New Deal for engagement in fragile states.

²⁶ Vgl. <http://www.g7plus.org/>.

Seiten Südsudans an einem positiven Fragilitäts-Assessment – kaum, dass die im Zuge dieser Pilotierung im Dezember 2012 veröffentlichten Einschätzungen überaus positiv waren: „The overall assessment results suggests that the Republic of South Sudan (RSS) has made sufficient progress on all five PSGs since the CPA interim period and independence in July 2011 to move beyond the crisis stage of the fragility spectrum. While none of the PSGs have yet reached transition, reform efforts seem to have borne most fruit with regard to legitimate politics“.²⁷

Doch nicht nur der strukturell angelegte Trend zum Zweckoptimismus ist problematisch. Auch die grundsätzliche Herangehensweise des „New Deal“ – die Fokussierung der Arbeit in „Country Compacts“, die Arbeit durch die Institutionen des Partnerstaates und das Bekenntnis zum Prinzip „One Vision, one Goal“ – führt am Fallbeispiel Südsudan zu primär negativen Konsequenzen. Unbestreitbar sind diese Herangehensweisen im Sinne des anerkannten Entwicklungsprinzips der „Ownership“ folgerichtig. Dennoch zeigen sie in einer Situation eines fragilen „Political Settlement“, das noch dazu unter Ägide eines Einparteiensystems verhandelt wird, markante Sollbruchstellen, die sich, wie sich aktuell zeigt, überaus gewaltsam entladen können. Einfache Wege aus dieser Situation sind für internationale Akteure kaum zu finden. Der „New Deal“ sieht angesichts der gegenwärtigen Erfahrungen jedoch bereits wenige Jahre nach seiner Beschlussfassung sehr alt aus und kann nur schwerlich ohne weitgehende Modifikation in den kommenden Jahren als anerkannte Richtschnur für Geber dienen.

Schlussfolgerungen: Wege zur Überwindung der Ethnopolitik

Die derzeitige Situation im Südsudan wirkt verfahren, die bisherigen Verhandlungsprozesse, die unter Mediation der ostafrikanischen Regionalorganisation IGAD in Addis Abeba durchgeführt wurden, konnten keine Beendigung der Kampfhandlungen erreichen. Eine Situation, in der sich als Konsequenz die ethnopolitische Aufladung der Auseinandersetzungen verschärft und zugleich Wahlen im kommenden Jahr 2015 bevorstehen, deren Durchführung für die gegenwärtige SPLM-Führung als Prestigeangelegenheit gesehen werden, lässt keine gute Zukunftsprognose erwarten. Nichtsdestotrotz gibt es Raum für positive Entwicklungen: immer wieder haben sich die Schlüsselakteure in südsudanesischen Krisenprozessen um einiges weniger und flexibler erwiesen, als ihnen zunächst zugestanden wurde. Keineswegs ist etwa auszuschließen, dass Protagonisten der jetzt illegalisierten Opposition der SPLM-7 (etwa auch Riek Machar) an den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen legal teilnehmen.

²⁷ Government of the Republic of South Sudan, 2012, Fragility Assessment, Summary results, 1.

Dennoch ist der nachhaltige – und letztlich von derzeit allen relevanten Akteuren auch anerkannte – umfassende Machtanspruch der Staatspartei SPLM eine schwierige Voraussetzung für eine Transformation der derzeit gewaltsamen Auseinandersetzungen zu politisch ausgetragenen Kontroversen. Solange das politische Machtmonopol der Partei bestehen bleibt, mutieren die Aushandlungsprozesse im südsudanesischen „Political Settlement“ unvermeidlich zu einem innerparteilichen Machtkampf, der weder über Wahl- noch formelle Verhandlungsprozesse substantiell zu lösen ist. Selbst eine erfolgreich und friedlich durchgeführte Wahl im kommenden Jahr 2015 – so unwahrscheinlich dies zum jetzigen Zeitpunkt auch wirken mag – ist somit keinesfalls ein Indikator für eine nachhaltige Befriedung der Situation. Faktisch stellt eine solche Wahldurchführung zum festgelegten Zeitpunkt nichts anderes dar als die formelle Absegnung (und die damit einhergehende Wiederbestätigung) jenes strukturellen Rahmens, der als ursächlich für die bewaffneten innersüdsudanesischen Auseinandersetzungen der letzten drei Jahrzehnte gesehen werden muss.

Das internationale Engagement steht damit vor einem nur schwierig zu lösenden Spagat: einerseits gilt es, die derzeit notwendige Nothilfe und den in der Folge anstehenden Versöhnungs- und Wiederaufbauprozess in Gang zu setzen, andererseits aber die notwendigen strategischen Konsequenzen aus der gegenwärtig verfahrenen Situation zu ziehen. Dies bedingt einen Kooperationsschwerpunkt auf die Legalisierung und Formalisierung des südsudanesischen politischen Spiels entlang einer tatsächlich „grounded legitimacy“²⁸, also einer sowohl von den Eliteakteuren als auch der Bevölkerung angenommenen Form. Dies geht aller Voraussicht nach nur schwer mit Bemühungen eines klassischen, an liberaldemokratischen Prinzipien orientierten Staatsaufbaus und insbesondere Anti-Korruptionsbemühungen zusammen. Zugleich bedingt es fast notwendigerweise substanziellen Widerstand der derzeit dominierenden Elitefraktionen, die noch dazu gerade diese Geberdiskurse sehr gut beherrschen. Diese Problematik ist im Kontext von Peacebuilding und Statebuilding keineswegs neu²⁹, vielmehr ist diese Debatte ein beständiger Begleiter aller praktischen Bemühungen seit den 1990er Jahren.

Dennoch konnte noch keine Herangehensweise gefunden werden, die eine adäquate Unterstützung eines legalisierten, zumindest aber gewaltfreien politischen Prozesses gewährleistet. Etablierten Methoden der internationalen technischen Unterstützung in ihrer ganzen Palette von „Rule of Law“ bis zur Konfliktmediation wurden im südsudanesischen Fall deutliche Gren-

²⁸ Vgl. OECD, 2010, *The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity*, Paris: OECD, 41-46.

²⁹ Vgl. etwa Roland Paris, 1997, „Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism“, *International Security*, 22:2, 54-89.

zen in Hinblick auf Applikationsmöglichkeiten und konkrete Wirksamkeit gesetzt. Der „Political Settlement“-Ansatz verspricht in der Analyse weitreichende Möglichkeiten, wie die Konsequenzen einer solchen Übung aber wirksam in Unterstützungsmaßnahmen umgesetzt werden könnten, ist bislang ungeklärt. Ein positiv und vor allem nachhaltig wirksames internationales Engagement wird diese Frage allerdings beantworten müssen.

Die aktuellen Erfahrungen zeigen zum wiederholten Male, dass Erfolge im Statebuilding nur schwer nachhaltig abzusichern sind, und bereits erzielte, konkrete Resultate jahre- oder gar jahrzehntelanger Arbeit in wenigen Monaten vernichtet werden können. Sie zeigen zudem, dass trotz aller bestehenden Ansätze zur notwendigen Kontextualität von Statebuilding und den darauf aufbauenden Prinzipienkatalogen eine erfolgsversprechende Vorgangsweise keinesfalls gefunden ist. Gerade das international hervorstechende Beispiel Südsudan, in dem in einem geopolitisch nur schwach aufgeladenem Umfeld unter größtem finanziellen, technischen und konzeptionellen Einsatz ein „Statebuilding from the scratch“ getestet wurde, unterstreicht, dass jedes noch so massiv extern unterstützte Statebuilding-Projekt entlang seiner inneren Widersprüche – im Geberdiskurs „Kontext“ genannt – entschieden wird.