

**Ein Schritt weiter in die Sackgasse?  
Kritische Anmerkungen zum “finalen” Friedensabkommen für den  
Südsudan**

**Policy Paper 5 /2015**

Jan Pospisil

## **Zusammenfassung**

Nach massivem internationalen Druck hat der südsudanesische Präsident Salva Kiir am 27. August ein Friedensabkommen mit der bewaffneten Opposition unterschrieben, das den seit fast zwei Jahren andauernden blutigen Bürgerkrieg im Land beenden soll. Obwohl bereits erste Schritte der Implementierung erfolgt sind, konnten die Kämpfe trotz der von beiden Seiten deklarierten Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzung noch nicht gestoppt werden. Dies ist nicht zuletzt auf den auf allen Seiten bestehenden Widerstand gegen das Abkommen zurückzuführen. Die Beendigung des Blutvergießens ist derzeit sicher das entscheidende Erfolgskriterium des Friedensschlusses; die für eine nachhaltige Friedensentwicklung dringend notwendige Neuordnung der politischen Landschaft im Südsudan kann es jedoch nicht gewährleisten.

## **Keywords**

Südsudan, political settlements, peacebuilding, IGAD

## **Autor**

**Dr. Jan Pospisil** ist gegenwärtig als Post Doc Research Fellow der University of Edinburgh im Political Settlements Research Programme tätig. Er ist Senior Researcher am oiiip (derzeit karrenziert) und externer Lehrbeauftragter an der Universität Wien. Seine Forschungsschwerpunkte sind Political Settlements, State- und Peacebuilding sowie Resilienz in der Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Kurzfristig hat es der Südsudan wieder auf die Titelseiten der Weltpresse geschafft: Nach langen Verzögerungen hat Präsident Salva Kiir doch noch am 27. August 2015 das unter Vermittlung der Regionalorganisation IGAD ausgehandelte Friedensabkommen mit der bewaffneten Opposition unterschrieben. Diese Unterschrift schürt die Hoffnung auf ein Ende der seit Jahresende 2013 andauernden bewaffneten Auseinandersetzungen im Land, die bereits mehrere zehntausend Todesopfer gefordert haben. Das Abkommen enthält tatsächlich weitgehende Bestimmungen, die für die Regierung ein bedeutendes Entgegenkommen markieren: Die Macht auf nationaler Ebene wie auch in den Provinzen wird nach festgelegten Prozentschlüsseln zwischen den verfeindeten SPLM-Fraktionen aufgeteilt, die bewaffnete SPLM-IO („in opposition“) bekommt sogar das Recht, zwei Gouverneurspositionen (in den Provinzen Unity und Upper Nile) zu besetzen. Die Hauptstadt Juba wird entmilitarisiert, eine bewaffnete Präsenz wird durch UNO und IGAD sichergestellt.

Die internationale Gemeinschaft wie auch vor Ort relevante internationale NGOs begrüßen das Abkommen und sehen es als Resultat eines erfolgreich eingesetzten internationalen Drohszenarios, das als nächste Stufe die Einrichtung eines Sanktionsregimes gegen das Land vorgesehen hätte. Nicht zuletzt diese Drohung war gemäß zahlreicher Berichte und Spekulationen dafür verantwortlich, dass Salva Kiir das Abkommen gegen starken Widerstand aus den eigenen Reihen doch noch unterzeichnete. Zur eigentlich von der IGAD anberaumten Deadline, dem 17. August 2015, war nur die bewaffnete Opposition – die SPLM-IO von Riek Machar – dazu bereit gewesen, ihre Unterschrift unter das Papier zu setzen. Der als SPLM-Generalsekretär wieder ins bestehende Regime geholte ehemalige Oppositionsführer Pagan Amum unterfertigte das Dokument ebenfalls, wenngleich unter gewichtigen Vorbehalten. Präsident Salva Kiir hingegen hatte von einer Reise nach Addis Abeba abgesehen, was auch zu weitergehenden bilateralen Spannungen im regionalen Kontext beitrug: so verließ der ugandische Präsident Yoweri Museveni nach einem Streit mit dem äthiopischen Premier und IGAD-Vorsitzenden Hailemariam Desalegn den Verhandlungsort, nachdem dieser die militärische Unterstützung der südsudanesischen Regierung durch Uganda kritisiert hatte.

Hat der internationale Druck nun gewirkt? Die aktuellen Berichte zeigen ein gemischtes Bild. Während das südsudanesische Parlament die verschiedenen Bestimmungen des Friedensvertrages mittlerweile bestätigt hat, gehen die bewaffneten Kämpfe im Nordosten des Landes weiter – trotz der von beiden Seiten ausgerufenen Waffenruhe. Wichtige Befehlshaber der SPLA, der offiziellen südsudanesischen Armee, haben sich in den letzten beiden Wochen expli-

zeit gegen den Friedensvertrag ausgesprochen. Die naheliegende Frage bleibt also, ob Salva Kiir, trotz internationaler Unterstützung tatsächlich aller relevanten internationalen Akteure vor Ort – Sudan, Uganda und Äthiopien unterstützen den Friedensplan ebenso wie die USA, die Europäische Union und China – in der Lage ist, das Abkommen in den eigenen Reihen durchzusetzen. Es steht jedenfalls zu befürchten, dass der Zusammenbruch des spezifischen Political Settlement im Südsudan, das auf einem fragilen Interessenausgleich zwischen vor allem regional verankerten Eliten beruht hatte und von Salva Kiir unter dem Namen „big tent“ unter dem Dach der SPLM/A orchestriert wurde, unumkehrbar sein dürfte.

Dennoch fokussiert die internationale Gemeinschaft ihre gesamten Anstrengungen nach wie vor auf die Wiedererrichtung einer derartigen Einigung zwischen den südsudanesischen Eliten. IGAD intensivierte ihre Anstrengungen im Mediationsprozess im Anschluss an den Besuch des US-Präsidenten Barack Obama in Kenia und Äthiopien im Juli 2015 – schon zuvor war die IGAD-Mediation durch die Einbeziehung aller relevanten internationalen Akteure zu einem „IGAD plus“-Format erweitert worden. Der erarbeitete Vertragsentwurf ist umfassend und kam nach Konsultationen mit Zivilgesellschaft und traditionellen Autoritäten zu Stande. Dennoch übten lokale NGOs und Think Tanks ebenso Kritik an dem Papier und am Prozess seines Zustandekommens wie auch die International Crisis Group (ICG) in einem Report von Juli 2015. Geäußert wurden nicht zuletzt Bedenken hinsichtlich der tatsächlichen Relevanz der versuchten Inklusion: geführte Interviews von ICG legen etwa nahe, dass die eingebundenen südsudanesischen Chiefs einzig entlang ihrer Bereitschaft ausgewählt wurden, rasch ein Flugzeug nach Addis zu besteigen und der Erarbeitung des Vertragstextes beizuwohnen. Weitergehende Konsultationen hatte der bestehende Zeitdruck offenbar nicht zugelassen.

Wenngleich derzeit die Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen im Zentrum aller Bemühungen stehen muss und daher auch ein problematisches Abkommen, das dies gewährleistet, der Weiterführung der Kämpfe vorzuziehen ist, stellt sich dennoch die Frage, warum die internationale Gemeinschaft in ihren Problemlösungsstrategien nach wie vor derart massiv auf die aktuelle politische Kaste der SPLM setzt. Abgesehen von allgegenwärtigen pragmatischen Argument, dass dies nun einfach die gegebenen Realitäten des südsudanesischen Political Settlement wären, mit denen sich externe Akteure abzufinden hätten, sind es vor allem drei grundlegend falsche Annahmen, die das aktuelle internationale Engagement steuern:

- *Dieser Krieg ist irrational und schadet letztendlich allen beteiligten Parteien:*

Ohne Zweifel schadet der Krieg dem Südsudan und seiner Bevölkerung in unfassbarem Ausmaß; auch konterkariert er jede politische Weiterentwicklung des staatlichen Gemeinwesens nach der ja erst vor kurzem erlangten Unabhängigkeit. Derartige Überlegungen prägen jedoch unglücklicherweise nicht die Logik der südsudanesischen Politik. Selbst rational betrachtet können alle Kriegsparteien aus der gegenwärtigen Situation Vorteile ziehen – Präsident Salva Kiir kann den Kreis der kostspielig einzubindenden Elitefraktionen klein halten; Riek Machar, sein hauptsächlich bewaffneter Widersacher, wiederum kann seinen Platz im Reigen der regionalen „starken Männer“ prolongieren – trotz weitgehender politischer Erfolglosigkeit. Diese Situation wird noch dadurch verschärft, dass der Krieg kleineren Elitefraktionen weitreichende Möglichkeiten der Einflußnahme verschafft. Dies wurde zuletzt durch das Ausscheren von zwei Generälen der Rebellenallianz demonstriert, die kurz vor Verhandlungsabschluss Riek Macher die Unterstützung versagten – ohne sich jedoch der offiziellen SPLA anzunähern.

- *Es besteht ein genuines Interesse am Aufbau des jungen Staates:*

Dies ist offensichtlich einfach nicht der Fall. Auch wenn dies insbesondere für die westliche Gebergemeinschaft nicht nachvollziehbar – und damit in den praktischen Konsequenzen auch nicht realisierbar – ist, konzentrieren sich die gegenwärtigen Machthaber auf das Einstreichen jener Erträge, die nach den langen Jahren im Busch nun als gerechter Lohn empfunden werden. Gewaltsame Auseinandersetzungen über die Frage „who gets what“ (siehe dazu den Comic von Victor Ndula und Alex de Waal, <http://www.cartoonmovement.com/icomix/73>) sind unvermeidbarer Teil dieses Prozesses.

- *Die Einheit der SPLM/A kann die gegenwärtigen Auseinandersetzungen beenden:*

Diese Annahme ist vor allem innerhalb Ostafrikas populär. Insbesondere Schwesterparteien wie der südafrikanische ANC oder das ugandische NRM interpretieren die Spannungen zwischen verdienten Parteigrößen als zentrales Problem bei der Lösung des südsudanesischen Konfliktes. Vor diesem Hintergrund wurde parallel zu den IGAD-Verhandlungen der so genannte „Arusha-Prozess“ eingerichtet, der auf die Einigung der politischen Partei SPLM abzielt. Abgesehen von den aktuellen Auseinandersetzungen wäre eine solche Einheit jedoch ohne historische Präzedenz: Die SPLA war Zeit ihrer Geschichte immer eine lose, stark fraktionalisierte Organisation. Auch ihre politischen Zielsetzungen wurden ambivalent gehalten

und deckten sowohl die Unabhängigkeit wie auch die Ausrichtung auf eine gesamtsudanesische Veränderung (John Garangs Vision eines „New Sudan“) ab.

Fragile Situationen sind immer auch Situationen rascher Veränderungen und Transformationen. Eine Stabilisierung des gegenwärtigen Eliten-Settlement im Südsudan ist bestenfalls eine kurzfristige Garantie gegen erneute Waffengänge, falls es so überhaupt gelingen kann, die aktuellen Kämpfe zu stoppen. Langfristig besteht die Notwendigkeit einer Ausdifferenzierung der politischen Landschaft, und auch zur Ablösung der derzeit als unverzichtbar angesehenen Parteigranden gibt es keine Alternative, soll eine nachhaltig erfolgreiche Staats- und Friedensentwicklung eingeleitet werden.

Dieses Policy Paper wurde in Kooperation mit dem Political Settlements Research Programme (PRSP) der Global Justice Academy an der University of Edinburgh produziert. Nähere Informationen unter [www.politicalsettlements.org](http://www.politicalsettlements.org).