

Zurück auf Los

Der Konflikt im Südsudan flammt wieder auf

Annette Weber

Zum fünften Jahrestag der Unabhängigkeit ist der Konflikt im Südsudan erneut aufgeflammt. Nach fast zwei Jahren Krieg zwischen den Truppen von Präsident Kiir und Vizepräsident Machar war dieser erst im April 2016 mit seinen Ministern und einem Teil seiner Truppen zurück in die Hauptstadt Juba gekommen, um gemeinsam mit dem Kabinett seines Gegners Kiir eine Übergangsregierung der Nationalen Einheit zu bilden. Beide Seiten blockierten jedoch die Umsetzung des Friedensabkommens vom August 2015, in anderen Landesteilen wurde der Waffenstillstand mehrfach gebrochen. Am 7. Juli begannen die Sicherheitskräfte der beiden Kontrahenten in Juba aufeinander zu schießen. In den folgenden Tagen starben mehr als 300 Menschen. Keiner der beiden Anführer besitzt die vollständige Kontrolle über die kämpfenden Einheiten. Inzwischen hat Machar mit seinen Truppen Juba verlassen. Nun stellt sich die Frage nach der weiteren Gültigkeit des Friedensabkommens und der Legitimität der beiden Führer. Die Vereinten Nationen (VN) sind mit über 13 000 Soldaten vor Ort und die Afrikanische Union (AU) will eine Eingreiftruppe zur Friedenserzwingung entsenden.

Nach wie vor besteht ein Machtkampf, der im April 2013 zum Zerwürfnis zwischen Präsident Salva Kiir und seinem Vize Riek Machar geführt hatte und im Dezember 2013 in einen Bürgerkrieg eskalierte. Im August 2015 unterzeichneten beide Seiten ein Friedensabkommen (Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan, ARCISS), das unter der Schirmherrschaft der Regionalorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) verhandelt wurde. Als Garantiemächte des Abkommens fungieren IGAD und AU; Zeugen sind VN, EU, USA, Vereinigtes Königreich, Norwegen und China. Dem Vertrag voran-

gegangen waren Forderungen nach Demokratisierung, der Vorwurf des Putschversuchs, der gewaltsame Tod von über 50 000 Südsudanesen (vor allem Zivilisten) und die Vertreibung von mehr als zwei Millionen. Die ersten Wochen des gemeinsamen Regierens gestalteten sich schwierig. Beide Seiten stellten den Friedensvertrag als Instrument der Kontrolle durch die internationale Gemeinschaft dar und sahen sich keineswegs an den Plan gebunden. Zwei Tage vor Ausbruch der Kämpfe im Juli 2016 behaupteten Vizepräsident Machar und sein Stabschef General Simon Gatwech Dual, die internationale Gemeinschaft habe sie

in eine Falle gelockt. Präsident Kiir wiederum bekundete in einem Interview zum Jahrestag der Unabhängigkeit am 9. Juli, der Friedensvertrag, den er nie gewollt habe, mache ihn und seine Regierung zu unmündigen Kindern. Verteidigungsminister Kuol Manyang beklagte, die internationale Gemeinschaft engagiere sich zu wenig bei der Umsetzung des Friedensabkommens.

Aktuelle Situation

Zunächst schien es, als entlade sich in den Schießereien am 7. Juli 2016 eher zufällig die angespannte Stimmung in der Stadt. Die Kämpfe am folgenden Tag hingegen waren ein Schlagabtausch zwischen den Sicherheitsorganen von Präsident Kiir und Vizepräsident Machar. Kampfhubschrauber und Panzer wurden eingesetzt, zwei chinesische Blauhelmsoldaten kamen bei einem Angriff auf ihr gepanzertes Fahrzeug zu Tode. Attackiert wurden auch Camps der Vereinten Nationen, wohin sich viele der 40 000 Geflohenen zu retten versuchten. Weitere Auseinandersetzungen wurden aus dem Landesteil Äquatoria gemeldet, die Nuer-Miliz »White Army« soll sich im Bundesstaat Jonglei formieren. Die bewaffneten Gruppierungen in diesen beiden Landesteilen stehen dem Vizepräsidenten Machar nahe. Nachdem Kiir am 11. Juli zu Waffenstillstand und Demilitarisierung aufgerufen hatte, hieß es, Machar habe sich mit seinen Truppen aus Juba zurückgezogen. Die meisten Ausländer wurden evakuiert, südsudanesishe Männer werden an der Ausreise gehindert.

Wegen der Kämpfe der letzten Monate ist die humanitäre Situation im Land alarmierend. Fast zwei Millionen Menschen, ein Fünftel der Bevölkerung, sind auf der Flucht, knapp die Hälfte der Einwohner ist auf Nahrungsmittelhilfe angewiesen. Bei vielen kommt nichts davon an, weil Bewaffnete den Zugang zu den Hilfsbedürftigen blockieren.

Ursachen des Konflikts sind der Machtkampf um die Alleinherrschaft und um die Kontrolle über die (derzeit spärlichen)

Öleinkünfte. Die politischen Führungen beider Seiten spielen das Nullsummenspiel des kleptokratischen Klientelismus. Dazu mobilisieren sie ihre ethnische Gefolgschaft. Sie bauen Feindbilder auf und schüren mit Hassparolen und Vernichtungsdrohungen die Konfrontation. Selbst traditionelle Konfliktschlichter wie die Ältestenräte sowie Vertreter der Kirche machen Stimmung gegen andere Ethnien.

Präsident Kiir erließ Verfassungsänderungen per Dekret. So verdreifachte er die Anzahl der Bundesstaaten und vertiefte damit die Gräben zwischen den Ethnien. Wenn das Vertrauen in der Gesellschaft so nachhaltig zerstört ist, wird ein Neubeginn schwierig. Keine Konfliktpartei zeigt wirkliches Interesse an der Umsetzung des Friedensplans. Äußerungen der Reue oder Verantwortung gegenüber der traumatisierten Bevölkerung sind selten. Regionale und internationale Akteure wie Nachbarländer oder internationale Geber zerreiben sich in Frustration, regionalem Ordnungsmachtgerangel und Loyalitätskonflikten. Sie sehen sich immer weniger in der Lage, die politische Führung des Landes zur Umsetzung des Friedensvertrags zu drängen.

Herausforderungen

Keines der massiven strukturellen Probleme des Landes ist gelöst. Weder steht eine staatliche Infrastruktur bereit, noch wird Einkommen generiert, das dem Staat eine Existenz sichern könnte. Der Ölpreis wird mittelfristig niedrig bleiben. Zu Beginn seiner Unabhängigkeit wurde Südsudan noch als *middle income country* gezählt. Sein Bruttonationaleinkommen pro Kopf lag 2011 bei 1696 US-Dollar, fünfmal so hoch wie in Äthiopien und dreimal so hoch wie in Uganda. Staatseinnahmen wurden jedoch weder angespart noch investiert, sondern flossen in die Taschen korrupter Staatsdiener und die Anschaffung von Kriegsgerät.

Die Umsetzung des Friedensvertrags kommt kaum vom Fleck. Festus Mogae, Vorsitzender der Gemeinsamen Überwachungs-

und Evaluierungskommission (Joint Monitoring and Evaluation Commission, JMEC), hat die Konfliktparteien seit Januar 2016 immer wieder vergeblich ermahnt, die Implementierung anzugehen. Immerhin wurden für 2018 Wahlen ins Auge gefasst.

Gemäß dem Friedensvertrag wurden unter dem Dach der JMEC sechs Arbeitsgruppen geschaffen. Die Überwachungs- und Evaluierungskommission umfasst 32 Mitglieder. Darunter finden sich Vertreter der Regierung (SPLM/A-IG) und der Opposition (SPLM/A-IO), ehemalige, zu Beginn des Krieges 2013 inhaftierte Partei- und Kabinettsmitglieder sowie Abgesandte anderer politischer Parteien, der südsudanesischen Zivilgesellschaft, der Region und der internationalen Staatengemeinschaft.

Bisher ungehört verhallten Appelle des VN-Sicherheitsrats und der JMEC-Arbeitsgruppe für Sicherheit an die beiden Parteien in der Übergangsregierung, den Waffenstillstand einzuhalten und mit der Umsetzung des Friedensabkommens zu beginnen. Nach den jüngsten Auseinandersetzungen scheint diese in weite Ferne gerückt zu sein.

Menschenrechte

Ein weiteres drängendes Problem ist die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen. Menschenrechtsorganisationen, VN und AU sind sich einig, dass im Südsudan Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit verübt wurden, und zwar von Angehörigen beider Seiten unter Kontrolle der Anführer Salva Kiir und Riek Machar. Auch nach Unterzeichnung des Friedensabkommens gingen und gehen die bewaffneten Auseinandersetzungen in vielen Teilen des Landes weiter. Die bisher praktizierte Straflosigkeit der Verbrechen wird mit dem Begriff Versöhnung bemäntelt. Doch ein Prozess vorgeblicher Versöhnung, bei dem keine Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen übernommen wird, würde das »Zweiklassensystem« im Südsudan zementieren: Wer die Waffe hat besitzt die Macht – und steht über dem Recht.

Ökonomische Situation

Um den Krieg zu finanzieren, lieh sich die Regierung Kiir dreistellige Millionenbeträge bei ausländischen Ölfirmen, die im Land aktiv sind. Die Rückzahlung wird den Haushalt in den kommenden Jahren erheblich belasten. Der Krieg war kostspielig und auch der Verlust an Vertrauen bei der internationalen Staatengemeinschaft wird Konsequenzen für die weitere Zusammenarbeit haben. Nicht nur wurden gezielte Sanktionen gegen einzelne Verantwortliche verhängt. Auch wurde innerhalb der Gebergemeinschaft vereinbart, keine Budgetfinanzierung vorzunehmen und ein enges Kontroll- und Überprüfungssystem einzuführen. All dies trifft die Klientelwirtschaft empfindlich. Die Regierungspartei SPLM/A-IG hatte vor allem auf Verhandlungen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) gesetzt. Mit ihrer Unterschrift unter dessen umfassenden Forderungskatalog hoffte sie zu bewirken, dass die Geber ihre Geldhähne wieder öffnen. Die Oppositionspartei SPLM/A-IO dagegen verweigerte den Forderungen des IWF ihre Zustimmung. Sie spekulierte darauf, dass ein ökonomischer Zusammenbruch der Regierung die Chance auf einen Regimewechsel erhöhen würde. Nachdem aber nun die meisten Botschaften geschlossen wurden und die IWF-Mitarbeiter das Land verlassen haben, dürften die Verhandlungen so bald nicht wieder aufgenommen werden.

Was muss nun geschehen?

Aufgrund des erneuten Gewaltausbruchs und Machars Rückzug aus Juba ist ein »Weiter so« kaum vorstellbar. Der Aufruf der IGAD-Staaten zu einem sofortigen Waffenstillstand war notwendig, doch die Umsetzung des Friedensabkommens ist bis auf weiteres unmöglich geworden.

Die Legitimität der Führung steht in Frage. Nun kommt es darauf an, die Kämpfe zu beenden und damit einen Flächenbrand sowie die weitere Zersplitterung von Kampfverbänden zu verhindern. Da aber Vizepräsident Machar sich nicht mehr in

Juba aufhält und Präsident Kiir Friedenstruppen von VN und AU ablehnt, sind gemeinsame Schritte unwahrscheinlich. Um weitere Kriegsverbrechen zu vereiteln, sollte sich die Region auf gemeinsames Handeln verpflichten. Einzelaktionen von Nachbarländern würden die Situation nur verschärfen.

Zum Schutz der Zivilbevölkerung muss die Südsudan-Mission der VN (UNMISS) verstärkt und mit einem Mandat nach Kapitel VII der VN-Charta ausgestattet werden. Auf politischer Ebene ist es zwingend notwendig, dass respektierte südsudanesische Führungspersonlichkeiten auf die fragmentierten Kampfverbände einwirken, damit sich die Kämpfe nicht ausweiten. Mittelfristig gilt es, vor allem solche Autoritäten zu unterstützen, die für friedliche Konfliktlösungen werben.

Zudem sollte die gesamte Staatengemeinschaft den Druck auf Südsudans politische Klasse massiv erhöhen. Aufschieben sollte sie weder ein Waffenembargo noch direkte finanzielle Sanktionen gegen die Verantwortlichen. Die Zeichen dafür stehen nicht schlecht, denn nach dem Angriff auf seine Blauhelme wird China im Sicherheitsrat nicht gegen die Maßnahmen stimmen und auch Russland hat angedeutet, diesmal von seiner Antisanktionslinie abzuweichen. Die Drohung, Südsudan aus IGAD und AU auszuschließen, wäre ebenfalls ein Signal an die Führungselite des Landes, dass nicht an den Status quo ante angeknüpft werden kann.

Drei Szenarien der Entwicklung im Südsudan sind vorstellbar.

Weitere *Fragmentierung* wie etwa in Somalia oder Libyen ist das wahrscheinlichste Szenario. Die Ressourcen würden an der Spitze der Macht verteilt werden. Infolgedessen würden immer mehr kleine Gruppen zu den Waffen greifen, um sich ihren Anteil an diesen schwindenden Ressourcen zu sichern. Aus Mangel an Alternativen würden die IGAD und die internationale Staatengemeinschaft die verbleibenden Akteure in der Regierung der Nationalen Einheit unterstützen.

Kaum realistisch wäre dagegen eine Art *Protektorat*. Kurzfristig müssten die Verantwortlichen für die Kriegsverbrechen der letzten Jahre zurücktreten oder würden durch eine VN-Resolution zum Rücktritt gezwungen. Die Finanzflüsse würden von einem Treuhandfonds extern gesteuert und die internationale Gemeinschaft übernehme die politischen, ökonomischen und militärischen Entscheidungen. Dieses Szenario ist wenig wahrscheinlich, denn weder die VN noch eine andere Organisation wäre willens oder in der Lage, eine solche Intervention durch- und umzusetzen.

Nachhaltiger und deshalb am sinnvollsten wäre die graduelle *Transformation* des kleptokratischen Klientelismus. Wie in Szenario zwei wäre kurzfristig zu erwirken, dass die Verantwortlichen für die Kriegsverbrechen zurücktreten. Transformation bedarf eines langfristigen Engagements. Die internationale Gebergemeinschaft und auch die Nachbarländer sollten darauf verzichten, reformunwillige Eliten zu ertüchtigen. Stattdessen sollten sie ihr Augenmerk vor allem auf Bereiche wie Korruptionsbekämpfung und Budgetverteilung richten und sich energisch darum bemühen, die Situation der Bevölkerung zu verbessern. Langfristig können der Aufbau des Staates und die Stabilisierung des Landes nur gelingen, wenn das Wohl der Bevölkerung in den Mittelpunkt der Politik in Juba rückt. Nur wenn die Einwohner Südsudans die Erfahrung machen, dass sie ihre gesellschaftliche und staatliche Ordnung mitgestalten können, ohne Gewalt zu erleiden, wird die Transformation der Eliten in Richtung gemeinwohlorientiertes und verantwortliches Handeln erfolgreich sein. Von außen ist dies nicht zu leisten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364