

Lüftenegger, Daniel

Research Report

Peace- and Statebuilding im Südsudan: Die Implementierung des Comprehensive Peace Agreements

ÖFSE-Forum, No. 51

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Lüftenegger, Daniel (2011) : Peace- and Statebuilding im Südsudan: Die Implementierung des Comprehensive Peace Agreements, ÖFSE-Forum, No. 51, ISBN 978-3-9503182-3-4, Südwind-Verlag, Wien,
<https://www.oefse.at/publikationen/oefse-forum/detail-oefse-forum/publication/show/Publication/Peace-und-Statebuilding-im-Suedsudan/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268133>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Daniel Lüftenegger

Peace- und Statebuilding im Südsudan: Die Implementierung des Comprehensive Peace Agreements

Vorwort

Peace- und Statebuilding im Südsudan ist nicht nur aufgrund der am 9. Juli 2011 erfolgten Unabhängigkeitserklärung der Republik Südsudan vom Sudan ein in hohem Ausmaß aktuelles Thema, es ist vor allem auch ein wichtiger Beitrag zur Analyse von externen Interventionen in fragilen Situationen. Der Umgang mit so genannten „Fragilen Staaten“ wurde für die Akteure der internationalen Entwicklungszusammenarbeit nicht zuletzt aufgrund der für Kooperationen impliziten Prämisse von „Good Governance“ ein virulentes Problem, das zu einem breiten internationalen Diskurs im Kontext von „Sicherheit und Entwicklung“ führte.

Die vorliegende Diplomarbeit analysiert daher – ausgehend von einem breiten theoretischen Fundament, das eine historische Einführung in das Verständnis der Problemlagen im Südsudan, Merkmale fragiler Staatlichkeit in Bezug auf allgemein akzeptierte Kriterien wie governance, lokale Eigenverantwortung und Rechenschaftspflicht, Kapazität, politischer Einigungsprozess in hybriden Gesellschaftsordnungen und Rollenwandel des Staates sowie einer funktionellen Zusammenschau von Peacebuilding und Statebuilding-Ansätzen anbietet – die Inhalte, Handlungsweisen und Probleme externen Engagements im Südsudan.

Die Auseinandersetzung mit aktuellen Peace- und Statebuilding-Herausforderungen im Südsudan auf Basis der relevanten Literatur, von zahlreichen internationalen Dokumenten sowie von vielen Primärquellen gelingt dem Autor in überzeugender Weise. Die sorgsame und umfangreiche Recherche von aktuellen Informationen und Daten sowie der sensible Umgang mit den Informationen zur Architektur des Friedensprozesses und seinen Verhandlungsetappen machen die Arbeit auch zu einer Dokumentation der Schaffung eines souveränen Staates.

Der Autor sieht im Comprehensive Peace Agreement (CPA) den Grundstein für die De-jure-Staatlichkeit des souveränen Südsudans und analysiert die Implementierung des CPA. Die angespannte Beziehung zu Khartum schränkt die Souveränität des neuen Staates allerdings ein und erfordert weitere Friedenskonsolidierungsprozesse. Die Herstellung menschlicher Sicherheit bleibt daher im Südsudan oberste Priorität. Weiters besteht ein hoher Bedarf an externer, humanitärer Unterstützung um die Souveränität des Staates abzusichern.

Die Arbeit stellt einen aktuellen Beitrag zum Diskurs vom Umgang mit „fragilen Staaten“ am Beispiel des Südsudans dar und rückt damit sicherheitspolitische Grundlagen in den Vordergrund, die bei der Diskussion über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit vielfach als gegeben vorausgesetzt werden.

Michael Obrovsky
Leiter des Bereichs Wissenschaft und Forschung der ÖFSE



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Peace- und Statebuilding im Südsudan:
Die Implementierung des Comprehensive Peace
Agreements“

Verfasser

Daniel Lüftenegger

angestrebter akademischer Grad

Magister (Mag.)

Wien, Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuerin:

Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch

i. Inhaltsverzeichnis

i.	Inhaltsverzeichnis.....	3
ii.	Abbildungsverzeichnis	8
iii.	Einleitung	10
1.	Krieg, Frieden und Staatlichkeit im Sudan.....	11
1.1	Krieg und Frieden	11
1.1.1	Krieg als politisches Mittel.....	11
1.1.2	Krieg und Gesellschaft.....	12
1.1.3	Politische Verbände.....	13
1.1.4	Legitimität des Gewaltmonopols	14
1.2	Politische Geschichte des Sudan	20
1.2.1	Internationale Politik im 19. Jahrhundert	20
1.2.2	Politikentwicklung während der Kolonialherrschaft	21
1.2.2.1	Indirekte Herrschaft im Sudan	22
1.2.3	Unabhängigkeit des Sudan	22
1.2.3.1	Internationale Politik.....	22
1.2.3.2	Nationalismus im Nordsudan	24
1.2.3.3	Unabhängigkeitsbestreben im Südsudan.....	24
1.2.4	Post-Koloniale Staatlichkeit im Sudan	26
1.2.4.1	Die Staatsgründung	26
1.2.4.2	Der Südsudan nach der Unabhängigkeit	27
1.2.4.3	Addis Abeba Agreement 1972.....	29
1.2.4.4	Nord-Nord-Konflikt 1969-1977	30
1.2.4.5	Umsturz im Norden und die islamistische Machtübernahme	32
1.2.5	Fragilität im Sudan.....	35
1.2.5.1	Ursachen des Krieges	35
1.2.5.2	Merkmale fragiler Staatlichkeit im Sudan	36
1.3	Staat und Gesellschaft.....	39
1.3.1	Good Governance.....	40
1.4	Fragile Staatlichkeit	45
1.4.1	Kernfunktionen des Staats	48
1.4.1.1	Der neopatrimoniale Staat	50
1.4.2	Fragile Situationen.....	51

1.4.3	Kontext	53
1.4.4	Hybride politische Ordnungen	57
1.4.5	Rollenwandel des Staats und das Aufkommen nicht-staatlicher Akteure	58
2.	Peace- und Statebuilding im sudanesischen Kontext.....	64
2.1	Peacebuilding	65
2.1.1	Agenda for Peace.....	66
2.1.1.1	Friedenskonsolidierung in fragilen Situationen.....	68
2.1.2	Friedenskonsolidierung als gemeinsamer Zweck.....	73
2.1.2.1	Menschliche Sicherheit	75
2.1.3	Operation Lifeline Sudan	78
2.1.3.1	Sudan Relief and Rehabilitation Association	80
2.1.3.2	Sudanese Indigenous NGOs.....	80
2.1.3.3	Kirchliche Organisationen	81
2.1.4	Nicht-staatliche Gewaltakteure.....	82
2.1.4.1	Umgang mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren.....	83
2.1.4.2	Friedenstruppen der Vereinten Nationen.....	84
2.1.4.3	Dilemma im Umgang mit bewaffneten Akteuren	86
2.2	Statebuilding.....	88
2.2.1	Statebuilding-Strategien.....	89
2.2.1.1	Transformations-, Stabilitäts- und Governanceorientierung im SB-Diskurs	90
	Stabilitätsorientiertes Statebuilding	90
	Transformationsorientierte Statebuilding-Ansätze.....	90
	Governanceorientiertes Statebuilding	91
2.2.1.2	Idealtypische Statebuilding-Strategien	92
	Security First	92
	Liberalization First	93
	Institutionalization First.....	95
	Civil Society First.....	95
2.2.1.3	Alternativen	96
	„Shared“ or „Conditional“ Sovereignty	97
	Anerkennung neuer Staaten und nicht-staatlicher Entitäten im internationalen System... 98	
	Komplementäre regionale Lösungen	99
2.2.2	State-Formation	100
2.3	Ableitungen für externe Zugänge in fragilen Situationen	103
2.3.1	Humanitäre Hilfe in Konfliktsituationen.....	103

2.3.2	Effektive Entwicklungszusammenarbeit	105
2.3.3	Lokale Eigenverantwortung und innenpolitische Rechenschaftspflicht	108
2.4	Peace- und Statebuilding.....	110
2.4.1	Der politische Einigungsprozess	110
2.4.2	Staatliche Kapazitäten und Leistungen	111
2.4.3	Soziale Erwartungen.....	112
2.4.4	Ansprüche an Verfahrensgerechtigkeit.....	113
2.4.4.1	Ergänzungen zwischen Peace- und Statebuilding	117
2.4.4.2	Spannungen zwischen Peace- und Statebuilding.....	119
	Spannungen in der Unterstützung politischer Einigungsprozesse	119
	Spannungen im Aufbau staatlicher Kapazitäten und der Erbringung öffentlicher Leistungen	120
	Spannungen in der Artikulation und Kanalisierung sozialer Erwartungen.....	122
3.	Comprehensive Peace Agreement (CPA).....	124
3.1	Comprehensive Peace Agreement 2005	124
3.1.1	Umsetzung des CPAs auf nationaler Ebene.....	124
3.1.2	CPA Protokolle	126
3.1.2.1	Machakos Protokoll.....	126
3.1.2.2	Sicherheitsübereinkommen	127
3.1.2.3	Wealth Sharing Protokoll.....	127
3.1.2.4	Power Sharing Protokoll	128
3.1.2.5	Resolution des Konflikts in Abyei	129
3.1.2.6	Resolution der Konflikte in Southern Kordofan und Blue Nile	130
3.1.3	CPA-Meilensteine	130
3.1.4	Joint Assessment Mission.....	133
3.1.4.1	Phase I (2005-07).....	135
3.1.4.2	Phase II (2008-11).....	136
3.2	Government of Southern Sudan (GoSS).....	140
3.2.1	Oppositionsparteien im Südsudan	140
3.2.1.1	Sudan African National Union (SANU).....	140
3.2.1.2	South Sudan Democratic Forum (SSDF)	141
3.2.1.3	United Democratic Salvation Front (UDSF)	141
3.2.1.4	United Democratic Front (UDF).....	141
3.2.1.5	Union of Sudan African Parties (USAP 1; USAP 2)	142
3.2.2	Wahlen 2010	142

3.2.2.1	Ergebnisse der Wahlen.....	142
3.2.2.2	Gewalt in Verbindung mit den Wahlen.....	144
	SPLM-Democratic Change	144
3.2.2.3	Kritik am Wahlprozess.....	145
3.2.3	Referendum.....	146
3.2.4	Abyei.....	147
3.2.5	Post-Referendum	150
4.	Peace- und Statebuildingziele 2011	156
4.1	Eine gemeinsame Vision für den Südsudan	156
4.2	Schutz und Sicherheit.....	159
4.2.1	Gewalt, ein Chamäleon	159
4.2.2	Strukturelle Ursachen lokaler Gewalt	162
4.2.3	Konflikttypen und –Akteure	164
4.2.3.1	Formale Sicherheitsakteure	164
	SAF/SPLA - JIU.....	168
4.2.3.2	Ethnische Gewalt.....	169
4.2.3.3	Post-Election Violence.....	172
	George Athor, Lt.Gen.	172
	Gatluak Gai	175
	David Yauyau	176
4.2.3.4	Regionale Gewaltakteure	177
	Lords Resistance Army - LRA	177
4.2.4	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration.....	179
4.2.4.1	Herausforderungen	181
4.3	Friedliche Konfliktlösung und allgemeiner Zugang zum Justizwesen	184
4.4	Inklusive politische Prozesse	186
4.5	Effiziente und effektive Regierung auf allen politischen Ebenen.....	188
4.5.1	Lokale Institutionen.....	188
4.5.1.1	Traditionelle Autoritäten.....	189
4.5.1.2	Civil Authority of the New Sudan (CANS)	191
4.5.2	Local Government Act 2009	192
4.5.2.1	Local Government Framework.....	192
4.5.2.2	Community Governments	193
4.6	Nachhaltige Wirtschaft.....	197
4.6.1	Produktive Sektoren	197

4.7	Soziale Harmonie und Zusammenhalt.....	201
4.8	Regionale Stabilität und Kooperation	202
4.8.1	Post-Referendum Themen – Khartum/Juba.....	202
4.8.2	Regionale und internationale Beziehungen	204
5.	Herausforderungen im südsudanesischen Kontext	206
6.	Anhang	209
6.1	Annex 1: Scary Statistics Southern Sudan	209
6.2	Annex 2: Other Armed Groups – SSDF After Juba Declaration	210
6.3	Annex 3: Zusammenfassung.....	211
6.4	Annex 4: Summary	213
6.5	Annex 5: Lebenslauf	215

ii. Abbildungsverzeichnis

Box 1: State Failure und State Collapse.....	47
Box 2: Peace- and Statebuilding.....	65
Box 3: UN Peacebuilding Definition	66
Box 4: Bottom-up disarmament in Somaliland	84
Box 5: Wahlergebnisse 2010	143
Box 6: Fast Facts	157
Box 7: Existenzgrundlagen, Rinder und Land im Südsudan	199
Grafik 1: Trends in aid to largest African recipients since 1970.....	32
Grafik 2: Key Relationships of power.	43
Grafik 3: The Instability Framework	53
Grafik 4: Begriffskontinuum Krieg – Frieden.....	56
Grafik 5: Die konzeptionelle Entwicklung von Peacebuilding und Statebuilding im Zeitverlauf.	68
Grafik 6: Linkages and Grey Areas.....	69
Grafik 7: The Core Business of Multi-dimensional United Nations Peacekeeping Operations.....	74
Grafik 8: Capacity development model.....	89
Grafik 9: Building “states in society”: three critical aspects of state-society relations.....	113
Grafik 10: Expected Evolution of Some Types of International Assistance in Sudan, 2006-2011.....	134
Grafik 11: Distributions of Funding for Priority Sectors by Source for 2009. Goss estimates of relative donor support for 6 priority sectors.....	137
Grafik 12: Aid flows to Sudan. Annual flows excluding peacekeeping.....	139
Grafik 13: Appointed Southern Sudan Legislative Assembly 2005.	140
Grafik 14: Southern Sudan Legislative Assembly 2010.	144
Grafik 15: Oil Wells in relation to the boundaries of Abyei according to the Abyei Boundaries Commission	150
Grafik 16: Oil wells in relation to the tribunal of the Permanent Court of Arbitration.....	150
Grafik 17: Sudan’s Post-Referendum Scenarios.	152
Grafik 18: Post-Referendum Arrangements Negotiation Structure.....	154
Grafik 19: Cumulative figure of conflict incidents reported in 2010.....	167
Grafik 20: Framework of Assistance for the Productive Sectors.....	198
Grafik 21: Cost of War	205
Grafik 22: OAG-SSDF After Juba Declaration.....	210

Tabelle 1: Merkmale des Staats.	14
Tabelle 2: Zeitlinie politischer Systeme im Sudan.....	20
Tabelle 3: Factors Related to Conflict in Southern Sudan at the Time of the CPA (2005).	38
Tabelle 4: Disengagement and Engagement within political arenas..	41
Tabelle 5: Establishing a Mulit-level Monopoly of Force..	61
Tabelle 6: Core tasks in the aftermath of conflict: clusters and subclusters of activity..	72
Tabelle 7: Different sources of Legitimacy.	116
Tabelle 8: Phase 1: JAM Costs for Southern Sudan, by Cluster.....	135
Tabelle 9: Southern Sudan State Legislative Assemblies Election Results.....	144
Tabelle 10: GoSS budget allocated to SPLA affairs in salaries, 2006-11	158
Tabelle 11: Konflikttypen und –Akteure.	164
Tabelle 12: The Local Government Act, 2009: Organisational structure	196
Tabelle 13: Factors Causing Instability in Southern Sudan Today.....	208
Tabelle 14: Scary Statistics – Southern Sudan. Novemeber 2010.....	210

iii. Einleitung

Am 9. Januar 2005 unterzeichnete die sudanesishe Regierung mit Sitz in Khartum und die Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) das Comprehensive Peace Agreement. Das Abkommen anerkannte das Recht der Bevölkerung im Südsudan auf Selbstbestimmung und begründete eine Regierung der Nationalen Einheit in Khartum sowie eine halbautonome Regierung in Juba. Die Nationale Einheit innerhalb eines demokratischen, rechenschaftspflichtigen, egalitären und gerechten sudanesischen Staats war das erklärte Ziel des Abkommens. Gleichzeitig wurde der südsudanesischen Bevölkerung das Recht eingeräumt, über ihren zukünftigen Status im Zuge eines Referendums selbst entscheiden zu können. Das Unabhängigkeitsreferendum im Januar 2011 war der zentrale Meilenstein nach einer sechs-jährigen Interimsperiode.

Neben einem permanenten Waffenstillstand legte das Abkommen durch eine Neuverteilung der Staatseinnahmen und der politischen Macht den Grundstein für einen Kooperationsprozess zwischen den vormaligen Konfliktparteien NCP (National Congress Party) und SPLM/A. Die privilegierte Stellung beider Parteien charakterisierte den exklusiven Friedensprozess, welcher den Nord-Süd-Konflikt unter Aufsicht der internationalen Gemeinschaft regulierte, jedoch Konflikte innerhalb des Nordens oder des Südens unadressiert ließ. Entscheidende Meilensteine des CPAs blieben entweder hinter den Erwartungen zurück (Wahlen 2010) oder scheiterten, einen tragbaren Kompromiss zu ermöglichen (Abyei). Die Juba Deklaration 2006 schaffte es zwar, die Einheit des Südsudans zu stärken, der Aufbau einer souveränen Regierung im Südsudan geht jedoch Hand in Hand mit der Transformation der SPLA in eine staatstragende Partei. Während der Waffenstillstand mit Khartum bis auf Ausnahmen bewahrt werden konnte, wüten bewaffnete Konflikte in Darfur und dem Südsudan.

Im post-kolonialen Sudan konnte trotz mehrmaliger Versuche kein demokratischer Kompromiss erzielt werden. Zwar konstituierte sich 1972 eine regionale Selbstregierung im Südsudan infolge des Addis Abeba Agreements, jedoch flammte der Bürgerkrieg 1983 erneut und in ungeahntem Ausmaß auf, zwei Jahre bevor das fragile Regime Nimeirys infolge öffentlicher Proteste abgesetzt wurde. Das seit 1989 herrschende Regime al-Bashirs beweist trotz interner Spannungen und internationaler Ächtung Stärke und prägte den Konflikt und die Fragmentierung im Südsudan.

In Anbetracht der formalen Unabhängigkeit am 9. Juli 2011 legte der CPA den Grundstein für die De-jure-Staatlichkeit eines souveränen Südsudans, dessen Belastbarkeit jedoch durch die angespannte Beziehung zu Khartum eingeschränkt und aufgrund der herrschenden Unsicherheit im Südsudan untergraben wird, wodurch Friedenskonsolidierung im Sudan weiterhin Priorität hat. Den Inhalten, Handlungsweisen und Problemlagen auf dem Gebiet des Peace- und Statebuilding soll daher in der vorliegenden Arbeit nachgegangen werden.

1. Krieg, Frieden und Staatlichkeit im Sudan

1.1 Krieg und Frieden

1.1.1 Krieg als politisches Mittel

„Der Krieg ist also ein Akt der Gewalt, um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen.“¹
Carl von Clausewitz

Um diesen Zweck bestmöglich zu erfüllen, werden anhand der zur Verfügung stehenden Mittel Ziele festgelegt, welche durch die Anwendung von Gewalt erreicht werden sollen. Das Wesen des Krieges ähnelt dem eines Chamäleons, da der beschriebene Zweck des Krieges zwar in seiner abstrakten Gestalt immer bestehen bleibt, jedoch seine spezifische Ausprägung nur durch das Handeln der Akteure erfährt.² Diese können ihrer Macht, *der Fähigkeit eines Willens, sich auch gegen einen widerstrebenden Willen durchzusetzen*³ sowohl durch die Androhung als auch durch die Anwendung direkter physischer Gewalt Ausdruck verleihen,⁴ aber auch durch die Anwendung struktureller Gewalt in Form politischer, sozialer oder ökonomischer Marginalisierung des Gegners,⁵ wie Walter Oyugi verdeutlicht:⁶

„The culture of poverty creates a pattern of interaction between the governors and the governed that limits the freedom of action of the governed. A dependent person is never free in his relation with the patron.“

Nach Clausewitz tendiert der Krieg in seiner abstrakten Gestalt immer zum Äußersten, ist also nie absolut, sondern kann nur durch die Interaktion der Akteure charakterisiert werden, welche ihn stets zum Äußersten treiben. Die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den Akteuren bestehen darin, dass die Anwendung physischer Gewalt, so Clausewitz entgegen moderner völkerrechtlicher Auffassung weiter, keine Grenzen kennt und nur durch die vorhandenen Kapazitäten eingeschränkt werden kann. Solange ein Gegner nicht *niedergeworfen* ist, muss man fürchten durch die äußerste Anstrengung des Gegners *niedergeworfen* zu werden, weshalb eine gegenseitige Steigerung des Kraftaufwands die unweigerliche Folge ist.⁷

¹ Clausewitz, Carl von (1963 [1832]): Vom Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 13.

² Ebd., S. 13f.

³ Weber zitiert nach Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 16.

⁴ „Physische Gewalt lässt sich bestimmen als „ein Machthandeln, das mit der Anwendung direkten körperlichen Zwangs gegen das auch körperlich widerstrebende Opfer oder mit der absichtlichen körperlichen Verletzung oder der unmittelbaren Drohung mit ihr verbunden ist.“ Trotha zitiert nach Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 19.

⁵ Galtung zitiert nach Bonacker, Thorsten/ Imbusch, Peter (2006): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf (Hg.): Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag. 107-126. S. 118.

⁶ Oyugi, Walter (1988): Bureaucracy and Democracy in Africa. In: Oyugi, Walter et al. (Hg.): Democratic Theory and Practice in Africa. Portsmouth: Heinemann Educational Books, 99-110. S. 104.

⁷ Clausewitz, Carl von (1963 [1832]): Vom Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 13ff.

Diese dem Kriege innewohnende Tendenz wird aber durch eine Reihe von Faktoren relativiert, welche den politischen Charakter von Gewalt offenbaren. Krieg ist erstens *kein isolierter Akt*, sondern beschreibt die soziale Interaktion von Akteuren innerhalb eines historisch tief verwurzelten Kontexts, in welchem, zweitens, die Aufeinanderfolge der Kraftanstrengungen die Dauer und den Verlauf des Krieges kennzeichnen, da eine gleichzeitige Bündelung aller Kräfte (der Streitkräfte, des Territoriums, der Bevölkerung, etc.) nicht möglich ist. Der Krieg ist deshalb drittens nie als absolut und endgültig beendet anzusehen, da trotz militärischer Entscheidungen der darauf folgende politische Zustand wieder Rückwirkungen auf die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft hat und im Falle einer fragilen Beziehung die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Kriegsausbruchs erhöht.⁸

Diese archaische Denkform eines Aufzwingens des eigenen Willens mit allen Mitteln und die Erwartungshaltung, dass andere nach genau demselben Maß handeln, bekräftigt in ungemein aktueller Weise eine Auseinandersetzung mit den Kräfteverhältnissen im heutigen Sudan.

1.1.2 Krieg und Gesellschaft

Krieg, als die Durchsetzung des eigenen Willens gegen Widerstreben mittels Zwang und der Bereitschaft zum Äußersten, nimmt nach Clausewitz entscheidend Einfluss auf die Struktur der politischen Ordnung und wird durch die Beziehung der Akteure zueinander geprägt:

“Der Krieg ist also nicht nur ein wahres Chamäleon, weil er in jedem konkreten Falle seine Natur etwas ändert, sondern er ist auch seinen Gesamterscheinungen nach in Beziehung auf die in ihm herrschenden Tendenzen eine wunderliche Dreifaltigkeit, zusammengesetzt aus der ursprünglichen Gewaltsamkeit seines Elementes, dem Haß und der Feindschaft, die wie ein *blinder Naturtrieb* anzusehen sind, aus dem Spiel der Wahrscheinlichkeiten und des Zufalls, die ihn zu einer *freien Seelentätigkeit* machen, und aus der untergeordneten Natur eines politischen Werkzeugs, wodurch er dem *bloßen Verstand* anheimfällt. Die erste dieser drei Seiten ist mehr dem Volke, die zweite mehr dem Feldherren und seinem Heer, die dritte mehr der Regierung zugewandt.“⁹

Die Träger der Grundelemente *Brutalität, Kreativität und Rationalität*¹⁰ bzw. *passion, chance and reason*¹¹ prägen nach Clausewitz die Natur des Krieges, weshalb eine Analyse des Krieges auch eine Analyse der Gesellschaft erfordert: „[...] aus der Form der Vergesellschaftung [ergibt sich] ganz

⁸ Clausewitz, Carl von (1963 [1832]): Vom Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S 15f.

⁹ Ebd., S. 23.

¹⁰ Münkler, Herfried (2008): Krieg. In: Erwägen Wissen Ethik 19, 27-43. Para 4.

¹¹ Kaldor, Mary (2010): Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still relevant in these Global Times? In: Global Policy 1 (3), 271-281. S. 271.

wesentlich die Art der Kriegsführung.“¹² Im Zuge der westfälischen Ordnung war die zeitgemäße Konkretisierung der Clausewitzschen *Dreifaltigkeit* jene in Volk, Heer und Regierung. Diese entspricht jedoch nicht den Gewaltformen der *neuen Kriege*, in denen *Netzwerke staatlicher und nicht-staatlicher Akteure* mit unterschiedlichen Motivationen am Krieg beteiligt sind und Unterscheidungen in Kombattanten und Nicht-Kombattanten an Schärfe verlieren.¹³

„The analysis of power must examine those structural relationships that distribute the capacity to act. But it must also examine the concrete history whereby those relationships are maintained and changed, and the forms of organization of those groups whose activity makes these things happen.“¹⁴

1.1.3 Politische Verbände

Macht verleiht einem Akteur die Fähigkeit, die Umsetzung erlassener Befehle zu erzwingen. Die kontinuierliche Androhung bzw. Anwendung von Gewalt sichert den Gehorsam von Individuen oder Gruppen durch Zwang. Eine Orientierung an Regeln, Verfahren oder Ritualen im Zuge einer Verrechtlichung (Formalisierung) der gesellschaftlichen Ordnung trägt gemeinsam mit einer Entpersonalisierung persönlicher Macht (Amtsherrschaft¹⁵) zur Verfestigung und Dauerhaftigkeit von Macht bei. Ein Herrschaftsverband stellt ein geschlossenes Gefüge sozialer Beziehungen dar, in welchem Gehorsam auch ohne kontinuierliche Gewaltandrohung bzw. –Anwendung erfolgt. Ein solcher Herrschaftsverband ist sowohl für Armeen als auch Schulen und Fabriken charakteristisch. In der Weberschen Terminologie inkludiert dieser Umstand eines geschlossenen Gefüges sozialer Beziehungen, welches aufgrund von Herrschaft strukturiert ist, allerdings noch nicht das Politische.¹⁶

„Politisch [...] ist ein Handeln innerhalb eines Verbandes, der durch „das begriffliche Minimum: gewaltsame Behauptung der geordneten Herrschaft über ein Gebiet und die Menschen auf demselben“ bestimmt ist. Es ist weiterhin ein Handeln, das im Streben nach Machtanteil oder nach Beeinflussung der Machtverteilung innerhalb eines so definierten Verbandes besteht und gegebenenfalls darüber hinaus greift, um das Machtverhältnis *zwischen* politischen Verbänden zu beeinflussen.“¹⁷

Die Formalisierung von Macht und die Verstetigung hierarchischer Beziehungen schafft eine *Verankerung und Abstützung der Herrschaft in der sozialen Struktur*, welche eine Form von Ordnung

¹² Etzersdorfer, Irene (2008): Begriffsdilemma. In: Erwägen, Wissen Ethik 19, 59-61. S. 60.

¹³ Kaldor, Mary (2010): Inconclusive Wars: Is Clausewitz Still relevant in these Global Times? In: Global Policy 1 (3), 271-281. S. 277.; Siehe Kapitel 4.2.3 Konflikttypen und –Akteure.

¹⁴ Isaac [1987] zitiert nach Rupert, Mark (2002): Class Powers and the Politics of Global Governance. S. 2. In: <http://homepage.mac.com/richard.sherman/rupertGlobalGov.pdf> [Zugriff: 10.9.2010]

¹⁵ Schuppert, Gunnar Folke (2010): Staat als Prozess. Eine staats-theoretische Skizze in sieben Aufzügen. Frankfurt/Main: Campus Verlag. S. 45.

¹⁶ Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 17f.

¹⁷ Ebd., S. 18.

durch Gehorsam darstellt, an welcher sich Herrscher und Beherrschte orientieren. Die Interaktion zwischen Eliten ist geprägt durch den Kampf um Macht und Einfluss, wobei dieser Kampf vor allem die Institutionalisierung der eigenen Ordnungsvorstellungen als Ziel hat, da Herrschaftsbeziehungen dauerhafter sind als reine Machtbeziehungen, welche hauptsächlich auf physischer Gewalt aufbauen.¹⁸

„The ability of some agents to influence the behaviors of others (power over) presupposes that those agents are enabled to engage in socially meaningful action (power to), and this in turn depends upon their situation in enduring sets of social relations in terms of which identities and powers are differentially distributed to agents. In this sense, social power is a condition of possibility for social action. Where such powers to act are distributed asymmetrically, Isaac speaks of domination.“¹⁹

Machtbeziehungen innerhalb politischer Verbände beeinflussen einerseits die Beziehung zu anderen politischen Verbänden, während andererseits externe Akteure auch Einfluss auf die Machtbeziehung innerhalb eines politischen Verbands ausüben. Diese wechselseitige Beeinflussung von Akteuren prägte auch die Situation im Südsudan, welche Gegenstand der vorliegenden Untersuchung und das Ergebnis eines historisch tief verwurzelten Prozesses ist, in welchem sowohl lokale, regionale und internationale Akteure wirkten.²⁰

	Herrschafts- verband	Politischer Verband	Staat
Hierarchie (Befehlende-Gehorchende/ Principal-Agent)	X	X	X
Gewalt über Territorium und Bevölkerung		X	X
Legitimes Gewaltmonopol			X

Tabelle 1: Merkmale des Staats. Quelle: Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

1.1.4 Legitimität des Gewaltmonopols

„Der Staat ist ein politischer Verband, in dem die Herrschaftsinstanz erfolgreich „das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen“ in Anspruch nimmt.“²¹

Wann genießt ein Gewaltmonopol jedoch Legitimität und wo sind die Grenzen legitimer Autorität?

¹⁸ Bliesemann de Guevara, Berit (2008): Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding. Intervention und Herrschaft in Bosnien und Herzegowina. Frankfurt/Main: Peter Lang. S. 43f.

¹⁹ Rupert, Mark (2002): Class Powers and the Politics of Global Governance. S. 2.

²⁰ Vgl. Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey.

²¹ Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 18.

Max Webers Definition des Staats orientiert sich an der Unterscheidung der Gewaltakte in legitime und illegitime. Als Voraussetzung für Staatlichkeit sieht Weber die Monopolisierung legitimer physischer Gewaltsamkeit in einer einzigen Zentralinstanz, welche als Garant der Ordnung die ihm übertragenen Kompetenzen als Souverän innehat und gegebenenfalls delegieren kann. Eine Vielzahl unabhängiger und unkoordinierter Träger von Gewalt innerhalb eines Staatsgebiets untergräbt demnach die Existenz eines Staats durch das faktische Vorhandensein konkurrierender Quellen von Gewalt.²²

Das legitime Monopol physischen Zwangs speist sich nach Thomas Hobbes aus der willentlichen Übereinstimmung der Bevölkerung, ihre gesamte Macht und Stärke an einen Menschen oder eine Versammlung von Menschen abzugeben. Diese so autorisierte Instanz genießt das Privileg der Letztinstanzlichkeit und der Lenkung der allgemeinen Ordnungsgewalt im Sinne des Gemeinwohls und des gemeinsamen Friedens, also die im Staat zusammengeschlossenen Individuen vor externen Angriffen und internen Übergriffen zu beschützen, sodass die Menschen „[...] sich durch eigenen Fleiß und von den Früchten der Erde ernähren und zufrieden leben können [...]“.²³

Rationalität beschreibt allerdings nur eine der möglichen Quellen von Legitimität, welche nach Max Weber auch in Traditionen (Autorität der Ältesten, eines Patriarchen oder durch vererbte Ansprüche) oder charismatischen Führungspersonlichkeiten liegen kann (Autorität religiöser Führer, Vorsitzende politischer Parteien oder auch Warlords).²⁴ Während noch andere Quellen legitimer Herrschaft denkbar sind (Tabelle 7), unterscheiden sich die Quellen anhand des Grads ihrer Inklusivität gegenüber der Gesamtheit der Gesellschaft.²⁵

Nach Hobbes ist im Naturzustand niemand einem Anderen verpflichtet und lediglich der eigene Nutzen gilt als Maßstab für das individuelle Handeln.²⁶ Das natürliche Recht eines Menschen besteht für Hobbes in seiner Freiheit für sich selbst zu entscheiden, weshalb im Naturzustand lediglich ein subjektives Verständnis von Recht und Gerechtigkeit existiert und der Stärkere sein Recht behauptet.²⁷

²² Breuer, Stefan (1998): Der Staat: Entstehung, Typen, Organisationsstadien. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 19.

²³ Hobbes, Thomas (1984 [1651]): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staats. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 134.

²⁴ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 7.

²⁵ Rocha Menocal, Alina (2010): State-building for Peace – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. Badia Fiesolana: European University Institute. S. 10.

²⁶ Voigt, Rüdiger (2007): Den Staat denken: Der Leviathan im Zeichen der Krise. Baden-Baden: Nomos. S. 164.

²⁷ Forsyth, Murray (1994): Hobbes's contractarianism: a comparative analysis. In: Boucher, David/ Kelly, Paul (Hg.): The Social Contract from Hobbes to Rawls. London: Routledge, 35-50. S. 44.

„For Hobbes, as for Locke, man was by nature a possessing animal, but for Hobbes man did not enjoy a natural right of ownership over what he possessed, or [...] he did not naturally enjoy the respect of others for his possessions.“²⁸

Die natürliche Freiheit des Menschen ist für Hobbes:²⁹ „[...] man's inherent right to use his own power, as he will himself, for the preservation of his own nature.“ Die Verfolgung des individuellen Vorteils lässt im Naturzustand den Menschen zu einem reißenden Wolf werden, welcher seinen Vorteil wenn notwendig auch mit Gewalt verteidigt (*homo homini lupus*). Daraus ergibt sich der Kampf eines Jeden gegen Jeden (*bellum omnium contra omnes*).³⁰

Der Zusammenschluss von Individuen zu immer größeren Gruppierungen dient der Sicherung und dem Ausbau des Herrschaftsbereichs und wird von dem Wunsch geleitet „ihre Nachbarn mit offener Gewalt und Hinterlist zu unterwerfen oder zu schwächen – mit Recht, da es keine andere Sicherheitsgarantie gibt.“³¹

„[...] das Wesen des Staats, der [...] eine Person ist, bei der sich jeder Einzelne einer großen Menge durch gegenseitigen Vertrag eines jeden mit jedem zum Autor ihrer Handlungen gemacht hat, zu dem Zweck, daß sie die Stärke und Hilfsmittel aller so, wie sie es für zweckmäßig hält, für den Frieden und die gemeinsame Verteidigung einsetzt.“³²

Der Drang des Menschen sich selbst zu erhalten ist für Hobbes einerseits der Grund für die willentliche Aufgabe der natürlichen Freiheiten und des Abschlusses eines allseitigen Gesellschaftsvertrages, sowie andererseits das entscheidende Kennzeichen legitimer Herrschaft.³³ Der Selbsterhaltungsdrang bedingt ein Streben zur Ausweitung der eigenen relativen Sicherheit gegenüber externen und internen Risikofaktoren. Dies kann durch rein kooperative, rein dominante oder gemischte Strategien erfolgen, in jedem Fall besteht jedoch eine Tendenz zur Festigung autonomer Macht.³⁴ Kooperative Strategien zeichnen sich durch eine Solidarisierung der Interessen aus und verleihen der politischen Ordnung Legitimität durch die Berücksichtigung individueller Interessen. Die Vielfalt der Interessen bedingt jedoch die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen partikularen und allgemeinen Interessen. Dominante Strategien hingegen zwingen Teile der politischen Ordnung in die Einwilligung in einen für sie unvorteilhaften Gesellschaftsvertrag, welche

²⁸ Ebd.

²⁹ Zitiert nach Forsyth, Murray (1994): Hobbes's contractarianism: a comparative analysis. In: Boucher, David/ Kelly, Paul (Hg.): The Social Contract from Hobbes to Rawls. London: Routledge, 35-50. S. 38.

³⁰ Voigt, Rüdiger (2007): Den Staat denken: Der Leviathan im Zeichen der Krise. Baden-Baden: Nomos. S. 165.

³¹ Hobbes, Thomas (1984 [1651]): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staats. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 131f.

³² Ebd., S. 134f.

³³ Adam, Armin (2000): Hobbes' Politische Theologie. In: Voigt, Rüdiger (2000): Der Leviathan. Baden-Baden. Nomos. 167-188. S. 169f.

³⁴ Vgl. Hobbes, Thomas (1984 [1651]): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staats. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 131.

die Verwirklichung rein partikularer Interessen bezwecken. Dies ist für Hobbes entscheidend in der Definition legitimer Herrschaft, da niemand willentlich durch Abschluss eines Vertrages seine Existenz und seinen Drang zur Selbsterhaltung verneinen kann.³⁵ Nach Hobbes besteht eine Verletzung des Gesellschaftsvertrags „wenn der Souverän das Individuum mit dem Tod [bedroht] oder wenn er nicht länger die Funktion erfüllen [kann], für die er die Machtbefugnis übertragen bekam.“³⁶

Die Artikulation der Bedürfnisse und Interessen des Einzelnen an den Staat stellt die moderne Definition menschlicher Sicherheit dar: „The vital core of life is a set of elementary rights and freedoms people enjoy. What people consider to be “vital”— what they consider to be “of the essence of life” and “crucially important”— varies across individuals and societies. [...] Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her own potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict.“³⁷

Mitglieder legitim empfundener Ordnungen teilen die Wahrnehmung darüber, dass die bestehende Ordnung angemessen und die bestmögliche unter allen Alternativen darstellt.³⁸ Die Inklusivität einer politischen Ordnung ist entscheidend für das Konfliktpotential einer Gesellschaft: Während kosmopolitische Einstellungen die Vielfalt und Kooperationsfähigkeit unterschiedlicher Identitäten hervor streichen und die Gleichheit aller menschlichen Wesen betonen, nutzen ausschlossorientierte Bewegungen die Politik der Identität – Mobilisierung anhand exklusiver Identitäten - zur Erlangung staatlicher Macht, wodurch eine Fragmentierung der Gesellschaft anhand ethnischer, rassistischer, religiöser oder ideologischer Linien die Folge ist.³⁹ Max Adler führt dazu aus, dass es weniger eine Frage der Identitäten ist, welche den gesellschaftlichen Kampf um den Zugang zu Macht in kultureller oder ideologischer Hinsicht prägen und eine Zerrissenheit und Fragmentierung der Gesellschaft bedeuten, sondern dass es vielmehr eine Frage der wirtschaftlichen Gleichheit in der Gesellschaft ist, welche eine Grundvoraussetzung für eine Solidarität der Lebensinteressen ist und somit für die Entstehung eines Gemeinwillens innerhalb einer inklusiven politischen Ordnung.⁴⁰

Im Falle klientelistischer oder neo-patrimonialer Staatsstrukturen weist Alina Rocha Menocal auf die geringe Inklusivität der politischen Ordnung hin, da von der öffentlichen Leistungserbringung

³⁵ Adam, Armin (2000): Hobbes' Politische Theologie. In: Voigt, Rüdiger (2000): Der Leviathan. Baden-Baden. Nomos. 167-188. S. 169f.

³⁶ Neil MacFarlane und Yuen Foong Khong zitiert nach Luck, Edward (2008): Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung: Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm. In: Vereinte Nationen 2, 51-58. S. 54.

³⁷ Co-Chairs: Sadako Ogata und Amartya Sen. Commission on Human Security (2003): Human Security Now. New York. S. 4. In: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html> [Zugriff: 19.11.2010]

³⁸ Bonnell and Breslauer zitiert nach OECD (2010): The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 15.

³⁹ Kaldor, Mary (1999): Neue und Alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 131ff.

⁴⁰ Adler, Max (1981 [1919]): Demokratie und Rätssystem. In: Pfabigan, Alfred/ Leser, Norbert (Hg.): Ausgewählte Schriften. Wien: Österreichischer Bundesverlag. S. 134ff.

lediglich ein geringer Teil der Gesellschaft profitiert, während der wesentlich größere Teil der Gesellschaft von der herrschenden Ordnung dominiert wird.⁴¹ Nach Hobbes besitzt der Souverän die höchste Gewalt im Staat, welche er entweder durch Unterwerfung mittels *natürlicher Kraft* erlangt (*Staat durch Aneignung*) oder durch die willentliche Autorisierung der Bevölkerung zur Ausübung des Monopols legitimer physischer Gewalt (*Staat durch Einsetzung*).⁴² Staatsbildungsprozesse bedingen ein Mindestmaß an monopolisierter Gewalt: „Verträge ohne das Schwert sind bloße Worte und besitzen nicht die Kraft, einem Menschen auch nur die geringste Sicherheit zu bieten.“⁴³ Die Weigerung, Gehorsam zu leisten und sich der faktischen Macht des Souveräns zu widersetzen, bedeutet für den Einzelnen oder eine Gruppe das Verbleiben im Naturzustand:

„Und mag er nun Mitglied der Versammlung sein oder nicht, mag er um seine Zustimmung gefragt worden sein oder nicht – er hat sich entweder den Beschlüssen zu unterwerfen, oder er bleibt in dem Kriegszustand, worin er zuvor war, in welchem er von jedem Beliebigen vernichtet werden kann, ohne daß dies eine Ungerechtigkeit wäre.“⁴⁴

Im modernen Staat repräsentiert die Staatsbürgerschaft die formale Zugehörigkeit zu einer souveränen gesellschaftlichen Ordnung, welche kollektiv verbindliche Entscheidungen im Namen der BürgerInnen umsetzt:

„Citizenship is the process of creatively balancing tensions between inequality and solidarity by enmeshing persons as individuals and groups within networks of mutual rights and obligations, themselves part of social orders, which are thereby rendered legitimate.“⁴⁵

Die Verbannung von Gewalt aus dem täglichen Leben kann je nach Vergesellschaftungsform eine andere Ausprägung annehmen. Die Fähigkeit mit internen und externen Krisen umzugehen reflektiert jedoch diese Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, in welcher das Gewaltmonopol einer juristischen Person – dem Staat – zuerkannt wird und einen Rahmen für die Sicherung von Diversität und gesellschaftlichen Dissens bieten kann.⁴⁶ Mangelt es an der Fähigkeit, eine Vielzahl an

⁴¹ Rocha Menocal, Alina (2010): State-building for Peace – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. Badia Fiesolana: European University Institute. S. 10f.

⁴² Hobbes, Thomas (1984 [1651]): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staats. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 135.

⁴³ Vgl. Kapitel 2.2.2 State-Formation; Hobbes zitiert nach Voigt, Rüdiger (2007): Den Staat denken: Der Leviathan im Zeichen der Krise. Baden-Baden: Nomos. S. 169.

⁴⁴ Hobbes, Thomas (1984 [1651]): Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und bürgerlichen Staats. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 138.

⁴⁵ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Claire (2007): Citizenship. Institute for State Effectiveness. In: <http://www.effectivestates.org/Papers/Citizenship.pdf> [Zugriff: 26.3.2011]

⁴⁶ Krause, Keith (2004): Is Human Security "More than just a Good Idea"? In: Brzoska, Michael/ Croll, Peter J.: Promoting Security: but how and for whom? Bonn International Center for Conversation Brief 30. Bonn: BICC, 43-46. S. 44f. In: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief30/brief30.pdf> [Zugriff: 19.11.2010]

unterschiedlichen Interessen entsprechend zu koordinieren, verliert das Gewaltmonopol in den Augen der Exkludierten seine Legitimität. Dieser Verlust kann u.a. mit der Anwendung von Gewalt explizit gemacht werden:

„The ultimate marker [for the loss of legitimacy and state failure] is the loss of legitimate use of violence by the state and emergence of armed groups that openly mock the authority of the state and gain control of various areas of the country.“⁴⁷

„We will fight those who choose to take up arms, but we will sit next to those who want development.“⁴⁸

„We will pursue him [Lt.Gen. George Athor] until he surrenders and if he refuses we will kill him.“⁴⁹

Die Schaffung repräsentativer und inklusiver Ordnungen soll das Kriegerische aus der Politik entfernen. Es mangelt jedoch in fragilen Situationen wie im Falle des Südsudans oft sowohl an staatlichen Kapazitäten zur Umsetzung sicherheits- oder entwicklungspolitischer Leistungen für die Gesellschaft, sowie an inklusiven politischen Ordnungsformen. Im Streben nach menschlicher Sicherheit ist sowohl die Schaffung gefahrloser Situationen als auch die Ermöglichung menschlicher Entwicklung von Bedeutung in der Prävention kriegerischer Machtkämpfe. Die Arbeit versucht zu zeigen, dass im Umgang mit bewaffneten Konflikten sowohl sicherheitspolitische als auch entwicklungspolitische Maßnahmen für eine Transformation von Interessenskonflikten und eine nachhaltige Beendigung kriegerischer Auseinandersetzungen notwendig sind, da Konflikte nicht isoliert voneinander auftreten und eine Kombination aus sicherheits- und entwicklungspolitischen Herausforderungen darstellen, um friedliche Formen der Konfliktaustragung und Koordination innerhalb der Gesellschaft zu verankern und bewaffnete Interaktionsformen zu verbannen. Was dem Frieden vorausgeht ist die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln:

„So sehen wir also, daß der Krieg nicht bloß ein politischer Akt, sondern ein wahres politisches Instrument ist, eine Fortsetzung des politischen Verkehrs, ein Durchführen desselben mit anderen Mitteln. Was dem Kriege nun noch eigentümlich bleibt, bezieht sich bloß auf die eigentümliche Natur seiner Mittel.“⁵⁰

Der Einsatz gewaltsamer Mittel zur Durchsetzung des *eigenen* Willens spielte im sudanesischen Kontext eine entscheidende Rolle und prägt den Staatsbildungsprozess im Sudan bis heute.

⁴⁷ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S.101f.

⁴⁸ Präsident Bashir bezüglich der Rebellen aus Darfur, zitiert nach Sudan Tribune, 30.12.2010, Sudanese president says no Darfur peace talks in Doha beyond Dec 31st.

⁴⁹ SPLA Sprecher Kuol Diem Kuol, zitiert nach Sudan Tribune, 17.6.2010, South Sudan army and renegade general clash in Jonglei State.

⁵⁰ Clausewitz, Carl von (1963 [1832]): Vom Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 22.

1.2 Politische Geschichte des Sudan

1798 – 1882		1899– 1956						
1820 - 1880		1899 - 1956						
	1881– 1899		1956-1958	1958-1964	1964-1969	1969-1985	1985-1989	1989 – 2005
			1955 – 1972 Erster Bürgerkrieg			1972- 1983	1983- 2005 Zweiter Bürgerkrieg	

Tabelle 2: Zeitlinie politischer Systeme im Sudan.

1.2.1 Internationale Politik im 19. Jahrhundert

Die Geschichte des Sudan ist tief verwachsen mit der Geschichte Ägyptens im 19. Jahrhundert und den Interessen Großbritanniens in Indien und Ägypten, und wurde außerdem entscheidend von der Dynamik innerhalb des Sudans geprägt, welche in ständiger Wechselwirkung zu äußeren Einflüssen stand.⁵¹

Etwa ab 1820 begann der Khedive Mohammed Ali seine Herrschaft in Ägypten am Nil entlang Richtung Süden zu erweitern und das Gebiet militärisch zu durchdringen. Bis 1880 vergrößerte sich der ägyptische Einflussbereich auf etwa die Größe des heutigen Sudans, wobei die koloniale Durchdringung lediglich die Stationierung von Truppen und die Durchsetzung ägyptischer Ordnung zur Sicherung der Ausbeutung von Ressourcen wie Elfenbein und der Zwangsrekrutierung von Soldaten und Sklaven diente. Um 1860 hatte sich in der Provinz Bahr al-Ghazal sowie dem White Nile bereits ein blühender Sklavenhandel entwickelt, von welchem nicht nur das ägyptische Militär oder die Administration profitierte, sondern auch nordsudanesische und europäische *Unternehmer*.⁵² Die Eintreibung von Steuern in Form von Geld oder auch Sklaven wurde von der ägyptischen Administration mit brutalen Mitteln vollzogen.⁵³

Die Rolle Großbritanniens und seiner Interessen in Ägypten und in weiterer Folge im Sudan sind für die weitere Entwicklung der Länder entscheidend. Großbritannien zeigte 1798 erstmals Interesse an Ägypten und baute dieses Interesse während des 19. Jahrhunderts kontinuierlich aus. Das oberste Ziel britischer Außenpolitik war die Sicherung eines stabilen Handelsweges mit Indien, welcher ausschließlich über den Seeweg um das Kap der guten Hoffnung funktionierte. Während Anfang des 19. Jahrhunderts eine Landverbindung zwischen dem Mittelmeer und dem Roten Meer die Reisezeit zwischen Großbritannien und Indien um bereits vier Wochen verkürzte, war die Fertigstellung des Suez-Kanals für Großbritannien ein hinreichender Grund sich seinen Einfluss vor Ort zu sichern. Noch

⁵¹ Wilkinson-Latham, Robert (1976): The Sudan Campaigns 1881-1898. In: Windrow, Martin (Hg.): Men-at-arms Series (59). London: Osprey.

⁵² Spaulding, Jay/ Beswick, Stephanie (2000): White Nile Black Blood. War, Leadership, and Ethnicity from Khartoum to Kampala. Lawrenceville, Asmara: The Red Sea Press. S. xiv.

⁵³ Wilkinson-Latham, Robert (1976): The Sudan Campaigns 1881-1898. In: Windrow, Martin (Hg.): Men-at-arms Series (59). London: Osprey. S. 11.

bevor Ägypten 1882 von Großbritannien militärisch besetzt wurde, war Großbritannien bereits ein großer Gläubiger Ägyptens und Anteilseigner des Kanals.⁵⁴

Ein entscheidender Faktor, welcher sich aus der Beziehung zwischen Großbritannien und Ägypten für den Sudan ergab, war das Drängen Großbritanniens auf ein Verbot des Sklavenhandels und der Sklaverei, welches erst 1884 in Ägypten und 1889 im Sudan offiziell durchgesetzt wurde. Die aufgezwungene Abschaffung des Sklavenhandels brachte allerdings eine nationalistische Opposition im Sudan auf, welche sich um Muhammad Ahmad (bekannt als Mahdi) und die islamisch fundamentalistische Bewegung der Ansar sammelte. Sein Ziel war eine Befreiung des Sudans von den türkisch-ägyptischen Kolonialisten, welches er mithilfe militärischer Unterstützung aus dem Südsudan (vor allem Dinka) verwirklichen konnte. Die ägyptischen Truppen wurden zuerst aus der Provinz Bahr al-Ghazal und später aus dem Nordsudan vertrieben.⁵⁵ Die Unterstützung der südsudanesischen Bevölkerung legitimierte sich aus dem Glauben an eine Beendigung der Sklaverei, jedoch: „[...] no sooner had this task been accomplished [the expulsion of the Egypt colonial power] than southern peoples discovered the Mahdists objectives paralleled those of their predecessors: full-scale slavery not only returned but intensified.“⁵⁶

Die Voraussetzungen für einen Aufstieg der madhistischen Bewegung waren günstig, da Ägypten einerseits mit einer hohen Auslandsverschuldung und internen Krisen kämpfte, sowie andererseits die türkisch-ägyptische Armee von externen Interventionen geschwächt war und sich nicht voll dem Sudan widmete.⁵⁷ Erst 1898 besiegte Großbritannien die mahdistische Bewegung militärisch, worauf bis 1956 ein britisch-ägyptisches Kondominium den Sudan regierte.⁵⁸

1.2.2 Politikentwicklung während der Kolonialherrschaft

Die Interessen Großbritanniens im Sudan waren fokussiert auf die Kontrolle des Nil-Tals und des Suez Kanals. Nennenswerte ökonomische Interessen beschränkten sich auf den Ausbau der Gezira-Ebene südöstlich von Khartum um profitable Baumwollplantagen für die Versorgung der britischen Textilindustrie zu errichten. Im Süden waren keine schnellen unternehmerischen Gewinne zu erwarten, weshalb die koloniale Administration den Süden vernachlässigte und Investitionen in Bildung und ökonomische Entwicklung ausschließlich auf das Zentrum konzentriert wurden.⁵⁹ Von

⁵⁴ Wilkinson-Latham, Robert (1976): The Sudan Campaigns 1881-1898. In: Windrow, Martin (Hg.): Men-at-arms Series (59). London: Osprey. S. 10f.

⁵⁵ Spaulding, Jay/ Beswick, Stephanie (2000): White Nile Black Blood. War, Leadership, and Ethnicity from Khartoum to Kampala. Lawrenceville, Asmara: The Red Sea Press. S. xiv.

⁵⁶ Ebd., S. xv.

⁵⁷ Wilkinson-Latham, Robert (1976): The Sudan Campaigns 1881-1898. In: Windrow, Martin (Hg.): Men-at-arms Series (59). London: Osprey. S. 13.

⁵⁸ Spaulding, Jay/ Beswick, Stephanie (2000): White Nile Black Blood. War, Leadership, and Ethnicity from Khartoum to Kampala. Lawrenceville, Asmara: The Red Sea Press. S. xv.

⁵⁹ Yongo-Bure, B. (1993): The underdevelopment of the southern Sudan since independence. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 51-77. S. 52.

dieser Politik konnten im Sudan drei Gruppen profitieren, da sie ihren Reichtum in die Erweiterung der Landwirtschaft investieren konnten: Große Händler profitierten von der Zunahme des Handels, während einige Stammesführer mit großen Viehbeständen technisch unterstützt wurden, sowie religiöse Führer, welche aufgrund ihrer breiten Gefolgschaft zu Reichtum und Macht gekommen sind und deshalb von der kolonialen Administration bevorzugt wurden. Diese drei Gruppen schafften es vor der Unabhängigkeit ihre ökonomische Macht zu konsolidieren und ihre Interessen in den dominanten politischen Parteien zu verankern. Die nationalistisch säkulare politische Bewegung im Norden verband sich mit den religiösen Führern der Ansar und Khatmiyya Sekte, wodurch eine breite politische Mobilisierung im Norden möglich war. Die regionalen Entwicklungsunterschiede stärkten im Norden eine rassistische Einstellung kultureller Überlegenheit durch den Verweis auf die arabische Abstammung.⁶⁰

1.2.2.1 Indirekte Herrschaft im Sudan

„Lange vor der Formulierung der britischen Verwaltungsdoktrin der Indirekten Herrschaft wurden im Sudan Stämme zu Verwaltungseinheiten und Stammesführer zu Vermittlungsinstanzen zwischen der höheren Verwaltung und ihren Stämmen.“⁶¹

Zu den Aufgaben von Stammesführern zählte die Rechtsprechung und Streitschlichtung sowie die Vermittlung zwischen der Kolonialmacht und der lokalen Bevölkerung.⁶² Die britische Politik der Trennung von Nord- und Südsudan führte zur Etablierung zweier unterschiedlicher Eliten im Sudan. Der *Closed District Act* von 1922 sollte den arabischen und islamischen Einfluss im Süden eindämmen und einerseits die lokalen Kulturen und Sprachen wertschätzen, sowie andererseits der englischen Sprache und britischen Wertvorstellungen den Vorrang in Ostafrika einräumen. Erst 1946 wurde diese Politik gelockert, welche allerdings zur Schaffung einer arabisch sprechenden Elite im Norden und einer englisch-afrikanischen Elite im Süden beigetragen hatte.⁶³

1.2.3 Unabhängigkeit des Sudan

1.2.3.1 Internationale Politik

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges erlangte der Sudan als erstes afrikanisches Territorium unter britischer Kontrolle am 1. Januar 1956 die Unabhängigkeit. Der Übergang des Sudans von einem Kondominium in einen souveränen Nationalstaat war von den machtpolitischen Interessen der zwei Kolonialmächte geprägt, welche formal Anspruch auf Einfluss im Sudan legten. Das

⁶⁰ Sikainga, Ahmad Alawad (1993): Civil war in the Sudan. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 78.96. S. 79f.

⁶¹ Biel, Melha Rout (2008): Elite im Sudan – Bedeutung, Einfluss und Verantwortung. Frankfurt/Main: Peter Lang. S. 156.

⁶² Ebd.

⁶³ Ebd., S. 179f.

Verhältnis zwischen Großbritannien und Ägypten im Sudan wurde im *Anglo-Egyptian Treaty* von 1899 geregelt, welcher den Sudan als ägyptische Besitzung anerkannte und von britischen Beamten im Auftrag des Königs von Ägypten geführt wurde. Der Governor-General des Sudan wurde auf Vorschlag der britischen Regierung vom ägyptischen König ernannt, wobei Ägypten bis nach dem Ende des Ersten Weltkrieges selbst unter britischer Besatzung stand. 1924 wurden alle ägyptischen Soldaten und Beamte aus dem Sudan verwiesen und erst im Zuge des Anglo-Egyptian Treaty von 1936 kehrte eine begrenzte Zahl ägyptischer Soldaten nach Khartum zurück, wobei die Administration des Sudans weiterhin in rein britischer Hand verblieb. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges kam es zu einer Neuverhandlung des Anglo-Egyptian Treaty, welcher zwar hauptsächlich britische Stützpunkte in Ägypten und dem Suez-Kanal behandelte, allerdings von ägyptischer Seite auch die Forderung zur öffentlichen Anerkennung des Souveränitätsanspruches der ägyptischen Krone über den Sudan beinhaltete. Die britische Strategie zur Sicherung des Einflusses versuchte völkerrechtliche Ansprüche Ägyptens über den Sudan durch eine Stärkung des Prinzips der Selbstbestimmung zu schwächen (UN Charta Artikel 1 (2)). Begünstigt von den Strategien der beiden Kolonialmächte waren bereits etablierte nationalistische Gruppen im Nordsudan.⁶⁴

Die Situation erfuhr nach dem erfolgreichen Free Officers' Coup und dem Sturz des ägyptischen Königs Faruq 1952 eine Wendung, da sich nun die neue ägyptische Regierung von der Monarchie und mit ihr ebenfalls vom Souveränitätsanspruch über den Sudan distanzierte und nun ebenfalls das Prinzip der Selbstbestimmung für den Sudan bekräftigte.⁶⁵

„The competition between Egypt and Britain for the hearts and minds of the northern Sudanese nationalists helps to explain why the nationalists themselves felt under no pressure to reach a genuine accommodation with southern Sudanese in order to broaden their political base within the country, or to increase the momentum for independence against imperial recalcitrance. It also helps to explain why British officials in Khartoum and London were disinclined to push for a separate formula for the South, or to insist on qualifications or guarantees for the South in any independence agreement. In the end, what was negotiated for the South was the transfer of the colonial structure intact from Britain to the northern Sudanese nationalists.”⁶⁶

Der Drang der ehemaligen Kolonialmächte auf den Erhalt ihres Einflusses im Sudan und ihre Beziehung zu den nationalen politischen Parteien im Nordsudan prägten den Unabhängigkeitsprozess ebenso wie die Beziehung der beiden Kolonialmächte zueinander, welche

⁶⁴ Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 21f.

⁶⁵ Ebd., S. 22.

⁶⁶ Ebd., S. 22.

mit dem Ende der britischen Besetzung 1946 und dem Niedergang der ägyptischen Monarchie 1952 im Wandel war.⁶⁷

1.2.3.2 Nationalismus im Nordsudan

Die nationalistische Bewegung im Sudan war, was die zu erreichenden Ziele, Strategien und führenden Persönlichkeiten betraf, gespalten in ein pro-ägyptisches Lager, welches einen breiteren pan-arabischen Nationalismus verfolgte und die Vereinigung mit Ägypten anstrebte, und ein Lager welches die Selbstbestimmung und Unabhängigkeit des Sudans bestärkte. Während die pro-ägyptische Bewegung im Sudan um Ismail al-Azhari von der Khatmiyya Sekte gestützt wurde, unterstützte die ägyptische Regierung die *pro-unionist parties* im Sudan ebenfalls finanziell, welche sich auf Druck Ägyptens 1952 zur National Union Party (NUP) vereinigten. Auf der anderen Seite des Spektrums fand sich die Umma Party, welche sich finanziell sowohl auf den wohlhabenden Sayyid Sir Abd al-Rahman al-Mahdi Pasha der al-Mahdi Familie stützte, als auch auf Mittel der sudanesischen und britischen Regierung, und deren politische Kraft zur Mobilisierung von Wählern auf der Ansar Sekte beruhte.⁶⁸

„The politics of the centre were once again dominated by affiliations forged in the nineteenth century. Those who had not been part of those original affiliations were largely denied a voice in national affairs.“⁶⁹

1.2.3.3 Unabhängigkeitsbestreben im Südsudan

Die ersten Schritte in Richtung sudanesischer Selbstbestimmung wurden 1947 während einer Konferenz in Juba gelegt, an welcher Vertreter Großbritanniens, Delegierte aus dem Nord-Sudan und Vertreter des Südens teilnahmen. Die Einheit des Sudans wurde während dieser Konferenz festgelegt, wobei die Repräsentanten des Südens eher eine lose und heterogene Gruppe umfasste, da die Gründung einer politischen Partei (Liberal Party) im Süden erst im Zuge der ersten Wahlen für ein nationales Parlament im Jahre 1953 erfolgte. Die Gründung einer Legislative Assembly wurde ebenfalls beschlossen, welche den im Jahre 1944 im Nord-Sudan gegründeten Legislative Council erweiterte und auch Delegierte aus dem Süden mit einschloss.⁷⁰ Da noch keine politische Partei im Süden existierte, wurde der Süden in der Legislative Assembly von tribal chiefs und britischen Beamten vertreten. Die Aufgabe der Legislative Assembly war es, ein Statut für die Wahlen eines nationalen Parlaments zu erlassen, wobei anfangs vor allem von britischer Seite Sicherheitsklauseln für den Süden gefordert wurden. Diese Forderungen wurden allerdings für die britischen Interessen

⁶⁷ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 20f.

⁶⁸ Ebd., S. 23f.

⁶⁹ Ebd., S. 24.

⁷⁰ Ebd., S. 25f.

in Ägypten geopfert.⁷¹ Die Schwierigkeiten des Südens sich selbst zu regieren waren vielseitig. Die Vernachlässigung des Aufbaus administrativer Strukturen und lokaler Kapazitäten während der Kolonialzeit ließ die erste sekundäre Schule erst 1949 eröffnen.⁷² Die britische Vision des Südsudans schloss bis 1947 eine mögliche Angliederung des Südsudans in eine andere ostafrikanische Kolonie nicht aus. Eine weitere Facette war die Bestimmtheit, mit der nördliche Politiker die Einheit von Nord- und Südsudan forderten.⁷³

„The southern Sudan, he [al-Azhari] told the Graduates' Congress, was necessary for the economic prosperity of the North. When he referred to the contribution of southern Sudanese to past Sudanese states in a memo to the Sudan government, all the examples he cited, though presented in the most positive language, were drawn from the Sudanese slave experience, especially military slavery”.⁷⁴

Der Ausgang der Wahlen von 1953 ließ die NUP als stimmenstärkste Partei eine Regierung bilden, welche von al-Azhari als Premierminister unter dem Governor-General geführt wurde. Die Mehrheit der Abgeordneten der Nationalversammlung war allerdings gegen eine Vereinigung mit Ägypten.⁷⁵ Das Wahlverhalten war nach Daly durch das Kalkül beeinflusst, einerseits einen raschen Abzug der britischen Kolonialmacht zu sichern, sowie andererseits nicht eine mahdistische Monarchie wiederzubeleben.⁷⁶ Die Liberal Party gewann zwar die Mehrheit der Stimmen im Süden, jedoch konnte sie im Parlament ihre Vorschläge bezüglich eines autonomen administrativen Status für den Süden, sowie Föderalismus als Grundlage für eine künftige Verfassung nicht durchbringen. Der Prozess der Sudanisierung schürte eher Unzufriedenheit im Süden, da nach dem raschen Abzug britischer Kolonialbeamter im Jahre 1954 diese und andere führende Positionen beim Militär, der Polizei und in öffentlichen Schulen aus dem Norden nachbesetzt wurden. Diese Entwicklung ließ Befürchtungen über eine Beherrschung und Kolonisierung durch den Norden wachsen, welche durch ökonomische Krisen verstärkt wurden. Als Zündfunke gilt nach wochenlangen Spannungen die Erschießung von demonstrierenden Textilarbeitern in Nzara in der Nähe von Yambio in der Provinz Äquatoria.⁷⁷

„[...] a mutiny broke out [august of 1955] among the garrison at Torit, headquarters of the Equatorial Corps. The mutiny spread to other garrisons of Southern soldiers and police, including those based in Malakal, though not Wau. It was not, however, a well

⁷¹ Daly, M.W. (1993): Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 1-26. S. 10.

⁷² Ebd., S. 11.

⁷³ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 25.

⁷⁴ Ebd., S. 24.

⁷⁵ Ebd., S. 26f.

⁷⁶ Daly, M.W. (1993): Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war. S. 11. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 1-26.

⁷⁷ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 27f.

organized or coordinated movement. Soldiers in Torit and elsewhere in Equatoria killed not only some of their Northern officers, but Northern administrators, Northern merchants, and their families. Very few Southerners were killed at that time.”⁷⁸

Die Meuterei schaffte es allerdings nicht, die weit verbreite Angst im Süden zu bündeln und politisch zu mobilisieren. Der Kern der nationalistischen Bewegung im Südsudan, welche an der Meuterei beteiligt war, kam aus der Polizei oder dem Militär der Provinz Äquatoria. In den Provinzen Bahr el-Ghazal und Upper Nile wurden die Polizisten bzw. Soldaten der Dinka oder der Nuer aufgrund ihrer Rolle im Zwangsapparat der kolonialen Administration mit wenig Sympathie empfangen. Mit britischer Hilfe stellte die sudanesishe Armee in Torit und anderen Teilen des Südens wieder Ordnung her, wobei einige der Meuterer verhaftet und exekutiert wurden, und viele mit ihren Familien nach Uganda flohen.⁷⁹

“It was in the aftermath, then, of the most serious internal security crisis since the 1920s that the Sudan achieved independence on 1 January 1956.”⁸⁰

1.2.4 Post-Koloniale Staatlichkeit im Sudan

1.2.4.1 Die Staatsgründung

“The final paradox of Sudanese independence was that it was thrust upon the Sudan by a colonial power eager to extricate itself from its residual responsibilities. It was not achieved by a national consensus expressed through constitutional means.”⁸¹

Der Sudan erlangte seine Unabhängigkeit mit einer vorläufigen Verfassung, welche von einem britischen Verfassungsrechtsexperten verfasst wurde, da die Forderungen bezüglich einer zentralistischen oder föderalistischen bzw. säkularen oder islamischen Verfassung nicht vereinbar waren. Im Süden erfolgte die Forderung nach Autonomie aufgrund der Furcht vor einer Beherrschung durch eine Zentralregierung in Khartum, wodurch sich 1957 eine politische Bewegung im Süden organisierte, die Federal Party, welche an den Wahlen im darauf folgenden Jahr teilnahm und es aufgrund der breiten Mobilisierung und Koalitionsbildung mit anderen vernachlässigten Provinzen schaffte bei der Wahl gänzlich alle Sitze für den Süden im Parlament zu erlangen.⁸² Diese starke politische Bewegung für eine Verankerung föderalistischer Strukturen in einer permanenten Verfassung war,⁸³ neben innenpolitischen Machtverschiebungen im Norden, Grund für die

⁷⁸ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 28.

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Daly, M.W. (1993): Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war. S. 12. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 1-26.

⁸¹ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 29.

⁸² Ebd., S. 30.

⁸³ James, Wendy (2007): War and Survival in Sudan's Frontierlands: Voices from the Blue Nile. Oxford: Oxford University Press. S. 25.

Abschaffung der Demokratie und die Übergabe der Regierung von der amtierenden Koalition zwischen der Umma Partei und der neu gegründeten und von der Khatmiyya Sekte unterstützen People's Democratic Party an das Militär unter General Ibrahim Abbud.⁸⁴

Die Militärregierung unter Abbud verfolgte eine Politik der Arabisierung und Islamisierung des Südens, ohne weiteren Forderungen nach Autonomie oder Föderalismus nach zu geben. Christliche Missionare wurden 1964 des Landes verwiesen, die Missionsschulen unter staatliche Kontrolle gebracht und Arabisch als Unterrichtssprache schrittweise eingeführt. In den späten 1950ern häuften sich repressive Handlungen der Armee in südsudanesischen Provinzen, vor allem gegen die politische Opposition, weshalb sich zwischen 1960-62 einige führende südsudanesische Politiker in benachbarte Staaten oder den Dschungel zurück zogen und sich mit den damaligen Meuterern zusammen schlossen.⁸⁵

Nach dem Umsturz General Abbuds 1964 unterstützte die neue Regierung die Bewegung der Simbas im benachbarten Kongo. Eine Ladung Waffen für die Simbas gelang in die Hände der Anyanya, wodurch die Handlungen auf internationaler Ebene den Konflikt im Sudan erneut beeinflussten.⁸⁶

1.2.4.2 Der Südsudan nach der Unabhängigkeit

Im Exil formierte sich Anfang der 1960er Jahre die so genannte *Sudan African Nationalist Union* (SANU), welche ihren Namen in Anlehnung an andere ostafrikanische nationalistische Parteien wählte, umgangssprachlich aber nach einem Gift benannt wurde – Anyanya. Diese Bewegung war anfangs nur lose miteinander verbunden und hatte keinen Zugang zu internationaler Militärunterstützung. Stattdessen versorgte sie sich durch gelegentliche Überfälle auf Polizei- oder Militärposten. Das politische Ziel der SANU lautete Selbstbestimmung für den Südsudan. Als jedoch das Militärregime Abbuds 1964 zugunsten einer zivilen Regierung abdankte und die Möglichkeit der politischen Partizipation wieder offen stand, teilte sich das SANU-Lager: Während eine Gruppe eine föderalistische Lösung verfolgte, wurde andererseits die Separation vom Norden verlangt. Diese Uneinigkeit zwischen den südsudanesischen Fraktionen führte zu einer Zersplitterung der Bewegung und dem Auflodern gelegentlicher Kämpfe unter den Anyanya-Gruppierungen.⁸⁷ Die Zeit zwischen 1964 und einem neuerlichen Militärputsch 1969 waren geprägt durch eine parlamentarische Regierung und wechselnde Koalitionsmehrheiten zwischen der Umma Partei und der Democratic Unionist Party. Aufgrund der konfessionsgebundenen Wählermobilisierung verfolgten während der 1960er Jahre alle politischen Parteien des Nordens eine Verwirklichung eines islamischen Staats im

⁸⁴ Daly, M.W. (1993): Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war. S. 13. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): Civil War in the Sudan. London, New York: British Academic Press. 1-26.

⁸⁵ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 31.

⁸⁶ Ebd.

⁸⁷ Ebd., S. 33; Siehe auch Kapitel 3.2.1.1 SANU.

Sudan. Da dies die politischen Rechte von Nicht-Muslimen eingeschränkt hätte, häufte sich Widerstand unter den Südsudanesen und kulminierte schließlich 1970 in der Gründung der *Southern Sudan Liberation Front*, die spätere *Southern Sudan Liberation Movement*, unter der militärischen Führung der Anyanya.⁸⁸ Die Gründung und Stabilität der SSLM ging Hand in Hand mit nationalen und internationalen Entwicklungen. Auf nationaler Ebene wurde das parlamentarische Regime der erneut herrschenden konfessionsgebundenen Parteien durch einen Putsch der Free Officers 1969 beendet.⁸⁹

„Indeed mismanagement of the economy, in which the state remained as in colonial days the largest employer, manager, and source of credit, owed more to corruption and political interference than to simple incompetence; the state sector, in fact the whole economy, was seen less as a national responsibility than as an inheritance of the metropolitan elite. Fighting to control it, the political parties remained coalitions of urban interests and sectarian leaders whose docile mass followings seemed to give them a free hand. The popular uprising of October 1964 had given parliamentary democracy a second chance; the politicians had wasted it. [...] As elsewhere in the contemporary world, it appeared that the only hope of peace, progress, and democracy lay in destroying parliamentary government.“⁹⁰

Nach der Übernahme der Macht durch einen Putsch der Free Officers mit Hilfe der kommunistischen Partei des Sudans, wurde die parlamentarische Regierung aufgelöst, die politischen Parteien verboten und ihre Anführer verhaftet.⁹¹ Das neue Regime unter Major General Mohammed Jaafar el-Nimeiry versuchte den Konflikt mit dem Süden politisch zu lösen und veröffentlichte im Juni 1969 eine Deklaration, welche Pläne für eine regionale Selbstregierung des Südens beinhaltete.⁹²

„The new willingness of the government to negotiate was paralleled by a new ability of the Southern guerilla movement to negotiate with one voice.“⁹³

Dieser Schritt war für den neuen Präsidenten Nimeiry und die Kommunistische Partei im Sudan von Bedeutung, da der Bruch mit den traditionellen Parteien im Land den Verlust einer breiten Unterstützung gleichkam, und die Beendigung des Bürgerkrieges die Rechtfertigung des Putsches

⁸⁸ Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 36f.

⁸⁹ Daly, M.W. (1993): *Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war*. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): *Civil War in the Sudan*. London, New York: British Academic Press. 1-26. S. 16.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ Sikainga, Ahmad Alawad (1993): *Civil war in the Sudan*. S.84; 91. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): *Civil War in the Sudan*. London, New York: British Academic Press. 78.96.

⁹² Daly, M.W. (1993): *Broken bridge and empty basket: the political and economic background of the Sudanese civil war*. S. 16f. In: Daly, M.W./ Sikainga, Ahmad Alawad (Hg.): *Civil War in the Sudan*. London, New York: British Academic Press. 1-26.

⁹³ Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 36.

war. 1971, nach einem fehlgeschlagenen Putschversuch der Kommunistischen Partei gegen Nimeiry, ereilte sie dasselbe Schicksal wie zuvor die konfessionellen Parteien.⁹⁴

1.2.4.3 Addis Abeba Agreement 1972

Das Abkommen von Addis Abeba im Februar 1972 zwischen der Regierung in Khartum und der *Southern Sudan Liberation Movement* (SSLM) beendete den Ersten Bürgerkrieg im Sudan und war das erste Abkommen zur Beendigung eines Bürgerkrieges im post-kolonialen Afrika. Das Abkommen führte zur Verabschiedung des *Regional Self-Government Act* im Jahr 1972 und wurde auch in der permanenten Verfassung von 1973 berücksichtigt. Das Friedensabkommen war allerdings geplagt von mangelnder Implementierung und konnte in entscheidenden Belangen die ursächlichen Probleme nicht lösen.⁹⁵

Die *Regionale Regierung* im Süden setzte sich aus der *Regional Assembly* und dem *High Executive Council* zusammen und umfasste die drei Provinzen Bahr al Ghazal, Equatoria und Upper Nile. Der Grenzverlauf von 1956 wurde beibehalten, wobei bestimmten Gebieten, welche aus kultureller Sicht zum anderen Landesteil zählten, die Möglichkeit für ein Referendum eingeräumt wurde. Zu diesen zählten Abyei, Kurmuk, Hufrat al Nahas und Kufia Kingi.⁹⁶

Das Abkommen sah ebenfalls die Errichtung einer gemeinsamen Armee für den Süden vor – *Southern Command*. Diese sollte zu gleichen Teilen aus ehemaligen Rebellen der Anyanya und der Regierungstruppen bestehen, um die Gefahr einer neuerlichen Meuterei wie 1955 zu schmälern. Die Integration der Rebellen geschah allerdings nicht reibungslos, da sich einige weigerten und ins Exil gingen, während andere mit der Art der Integration unzufrieden waren.⁹⁷

Zwei große Schwierigkeiten des Abkommens waren die fehlende Autonomie und die unzureichenden Mittel für den Süden. Bereits während der Verhandlungen forderten die Rebellen ein föderales System, jedoch wurde ihnen lediglich regionale Selbstverwaltung zugesprochen und alle wichtigen Kernkompetenzen, darunter Politikfelder wie Bildung und Wirtschaftsentwicklung verblieben bei der Zentralregierung.⁹⁸ Die von der Zentralregierung bereitgestellten Mittel für die Entwicklung der Landwirtschaft, des Bergbaus, sowie des Transport- und Telekommunikationssektors im Süden betrugen zwischen einem und 26,5% der nationalen Ausgaben des jeweiligen Bereichs.⁹⁹ Für die in der Regionalregierung verbleibenden Kompetenzen wurden staatliche Zuschüsse zugesagt, welche

⁹⁴ Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 35ff.

⁹⁵ Ebd., S. 39ff.

⁹⁶ Jendia, Catherine (2002): *The Sudanese Civil Conflict 1969-1985*. New York: Peter Lang. S. 95.

⁹⁷ Jendia, Catherine (2002): *The Sudanese Civil Conflict 1969-1985*. New York: Peter Lang. S. 96.; Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 42.

⁹⁸ Johnson, Douglas (2003): *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*. Oxford: James Currey. S. 41f.

⁹⁹ Prunier, Gérard (1999): Zur Ökonomie des Bürgerkrieges im Südsudan. In: Jean, Francois/ Rufin, Jean-Christophe (Hg.): *Ökonomie der Bürgerkriege*. Hamburg: Hamburger Edition. 279-312. S. 294f.

allerdings im Durchschnitt nur 23,2% der veranschlagten Mittel betrug.¹⁰⁰ Das Abkommen billigte zwar die Einkünfte aus Steuereinnahmen, jedoch waren die veranschlagten Zahlen zur Selbstfinanzierung aufgrund der dominanten Subsistenzwirtschaft nicht realistisch. 1973 lebten im Süden nur knapp zehn Prozent der Bevölkerung in Ortschaften über 4000 Hektar, und lediglich 29,6% hatten Anschluss an die Geldwirtschaft, während der überwiegende Teil sich selbst versorgte und gelegentlich Tauschhandel betrieb.¹⁰¹

Der erneute Ausbruch des Bürgerkrieges im Sudan ist u.a. verbunden mit der wirtschaftlichen Ungleichheit und der mangelnden Entwicklung der südlichen Provinzen,¹⁰² dem anhaltenden Konflikt über die Grenzziehung und die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen in diesen Gebieten, der Unzufriedenheit der ehemaligen Rebellen über ihr Schicksal in der nationalen Armee, der Einführung der Scharia, sowie durch zunehmende ethnische Spannungen innerhalb der regionalen Regierung.¹⁰³

„The mineral-bearing areas of Kafia Kingi and Hofrat al-Nahas, ceded to Darfur in the 1960s, should have been returned to Bahr al-Ghazal Province in 1977 but were not. Within the same time period, referenda should have been held in the Dinka district of Abyei in Southern Kordofan, and in the Chali area of Blue Nile Province (which had been part of the South until 1953). No referendums were scheduled.“¹⁰⁴

1.2.4.4 Nord-Nord-Konflikt 1969-1977

Die Machtübernahme durch einen Teil des Militärs und der schlussendlichen Machtergreifung von Nimeiry 1969 wurde mit Bezug auf die ineffektive Zivilregierung und das Scheitern von Friedensverhandlungen mit dem Süden begründet. Nimeirys Juni-Deklaration sah vor, die Verhandlungen wieder aufzunehmen und im Süden eine sozialistische Bewegung zu gründen, welche den nördlichen revolutionären Organisationen entspricht und Raum für kulturelle, ökonomische, politische und religiöse Selbstbestimmung lässt. Diese Deklaration bildete den Ausgangspunkt für die Verhandlungen in Addis Abeba 1972.¹⁰⁵

Nimeiry versuchte einen neuen Weg, indem er 1971 den Sudan als sozialistische Demokratie mit einer Staatspartei erklärte. Im Mittelpunkt stand die ökonomische Entwicklung des Landes, welche durch die Verstaatlichung von Unternehmen zu Wachstum führen sollte. Die Schaffung einer sudanesischen Einheit sollte mittels sozialistischen Wirtschafts- und Entwicklungsprogrammen

¹⁰⁰ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 41.

¹⁰¹ Prunier, Gérard (1999): Zur Ökonomie des Bürgerkrieges im Südsudan. In: Jean, Francois/ Rufin, Jean-Christophe (Hg.): Ökonomie der Bürgerkriege. Hamburg: Hamburger Edition. 279-312. S. 293.

¹⁰² Ebd., S. 297.

¹⁰³ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan's Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 43f.

¹⁰⁴ Ebd., S. 44.

¹⁰⁵ Jendia, Catherine (2002): The Sudanese Civil Conflict 1969-1985. New York: Peter Lang. S. 74f.

landesweit erfolgen, und ebenso die Probleme des Südens adressieren – *insecurity and lack of safety and underdevelopment*.¹⁰⁶

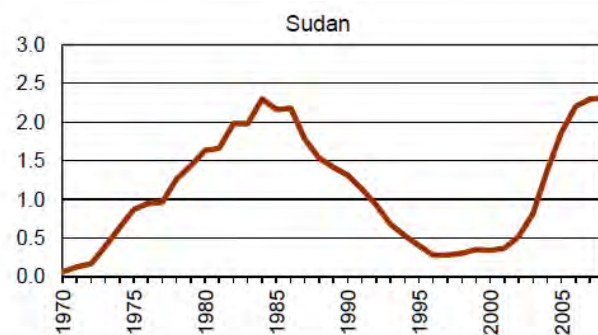
Die angepeilte Vision Nimeiry wurde innenpolitisch im Norden aufgrund divergierender Vorstellungen heftig von Seiten der Nationalisten, der traditionellen konfessionellen Gruppierungen, der Muslimbruderschaft, den Kommunisten und den Pan-Arabisten kritisiert. Nach einer Serie von Putschversuchen konnte Nimeiry zwar seine dominante Stellung im Staat behaupten, seine Machtbasis verschob sich allerdings nach seiner Machterlangung von den Kommunisten hin zu einer kleinen gebildeten Klasse, welche als die neutralen Technokraten bekannt war. Aufgrund der heftigen Opposition im Land wurde Nimeiry gezwungen, sich neue Wege zu suchen, um mit dem internen Konflikt umzugehen. Aufgrund des diplomatischen Drucks seitens der USA, Saudi Arabiens und Ägyptens kam es 1977 zu einer nationalen Versöhnung und der Aufnahme von Oppositionspolitikern in die Regierung. Die Rückkehr von Sadik al Mahdi nach Khartum wurde von einer Menschenmenge gefeiert und zeigte die noch immer tief verwurzelte Loyalität gegenüber den konfessionenell gebundenen Parteien. Auch Hassan al-Turabi, Führer der National Islamic Front (NIF), erlangte einen einflussreichen Posten in der Regierung. Die lang anhaltende Opposition aus dem Norden gegen das Addis Abeba Agreement von 1972 führte dazu, dass Nimeiry gezwungen war, neue Allianzen zu bilden und zur Sicherung seiner Macht islamische Reformen durchsetzte. Die Muslimbruderschaft überzeugte ihn davon, dass ein erfolgreicher Nationbuildingprozess nur mithilfe der islamischen Ideologie zu erreichen sei. Allerdings bedeutete die Einführung der Scharia als allgemein bindendes Gesetz eine Verschlechterung der Beziehungen zum Süden, dessen Opposition den Zweiten Bürgerkrieg beginnen ließ.¹⁰⁷

“The Sudan’s first economic crisis came in 1977-8 when its debts fell due and it was unable to pay them. Externally, the Sudan became dependent on the US, not only to negotiate the rescheduling of the Sudan’s debt and further loans from the IMF, but for foreign aid through USAID (the Sudan was the largest recipient of US foreign aid in sub Saharan Africa, receiving more than \$1.4 billion in all). Internally, Nimeiry brought back his Islamist opponents (the Umma and the Muslim Brothers) through ‘national reconciliation’ in order to guarantee political stability.”¹⁰⁸

¹⁰⁶ Jendia, Catherine (2002): The Sudanese Civil Conflict 1969-1985. New York: Peter Lang. S. 77.

¹⁰⁷ Ebd., S. 103.

¹⁰⁸ Johnson, Douglas (2003): The Root Causes of Sudan’s Civil Wars. Oxford: James Currey. S. 43.; Vgl. ebenfalls Waal de, Alex (2007): Sudan: international dimensions to the state and its crisis. Occasional Paper No. 3. London: crisis states research centre, LSE.



Grafik 1: Trends in aid to largest African recipients since 1970. USD billion, 2008 prices and exchange rates. OECD (2011): Development aid at a glance. Statistics by Region. S. 9. In: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf> [Zugriff: 4.3.2011]

1.2.4.5 Umsturz im Norden und die islamistische Machtübernahme

Heftige öffentliche Proteste ließen 1985 eine Gruppe von Militäroffizieren die Macht ergreifen und eine Übergangsregierung bilden. Wahlen wurden im darauf folgenden Jahr abgehalten. Zwischen 1986 und 1989 kam es erneut zu einer parlamentarischen Demokratie im Sudan, aufgebaut auf den traditionellen Parteien der Umma unter Sadiq al-Mahdi und der Democratic Unionist Party,¹⁰⁹ sowie der National Islamic Front (NIF) unter Hassan al-Turabi. Die Beendigung des Krieges im Süden war eines der Themen für Khartum, jedoch beinhaltete das Erbe Nimeirys eine ökonomische Krise und einen Berg von Schulden. Während im Frühling 1989 Friedensgespräche stattfanden und eine Lösung in Aussicht war, beendete die Machtergreifung al-Bashirs eine friedliche Lösung.¹¹⁰

Die Machtübernahme General Omar al-Bashirs 1989 führte zur Errichtung einer islamistischen Diktatur. An dessen Seite stand Hassan al-Turabi, Gründer der National Islamic Front (NIF) und Anführer der Muslimbruderschaft im Sudan. Sofort wurden alle Institutionen von Kritikern bereinigt (Staatsdienst, Armee, Gerichte, Universitäten, Gewerkschaften, Berufsvertretungen), die traditionellen konfessionellen Parteien mundtot gemacht und Teile ihres Besitzes verstaatlicht, christliche Aktivitäten unterdrückt, die Presse kontrolliert, und Regimegegner in so genannte *ghost houses* gesperrt und gefoltert. 1991 wurde ein neues Strafgesetzbuch verkündet, welches auf islamischem Recht aufbaute und politische Repressionen legitimierte.¹¹¹ Als jedoch auch muslimische Teile des Sudans in den Nuba Bergen den Kampf gegen die zunehmende Marginalisierung aufnahmen und mit der SPLM sympathisierten, mussten Anpassungen vorgenommen werden: „As muslims were now included as targets for reprisal, a fatwa was issued by religious scholars in 1992

¹⁰⁹ „One is the Mahdist movement and its associated Umma Party, traditionally linked to landowning interests on the River Nile and the rural aristocracy of western Sudan, and the other is the Khatmiyya sect and the Unionist Party, associated with trade interests and the rural aristocracy of the northern and eastern regions.“ Waal de, Alex (2007): Sudan: What kind of state? What kind of crisis? Occasional Paper No. 2. London: Crisis states research centre/LSE. S. 9.

¹¹⁰ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.28.

¹¹¹ Meredith, Martin (2006): The State of Africa: A history of fifty years of independence. London: Free Press. S. 588ff.

setting out the status of all who opposed the government: 'An insurgent who was previously a Muslim is now an apostate; and a non-Muslim is a non-believer standing as a bulwark against the spread of Islam; and Islam has granted the freedom of killing both of them'."¹¹²

Zur Unterdrückung von öffentlichen Demonstrationen in Städten im Nordsudan, sowie für den *jihad* im Süden gründete al-Bashir die Popular Defence Force (PDF), eine islamische Miliz, welche bis zu 150.000 Mann umfasste. Für Staatsdiener, Lehrer, Studenten und Hochschulkandidaten bestand verpflichtendes PDF-Training.¹¹³

Während des ersten Golfkrieges Anfang der 1990er gründete al-Turabi die Popular Arab and Islamic Conference (PAIC) in Khartum, zu welcher viele militante Gruppen eingeladen wurden und den Beginn des *war on America* und seiner Verbündeten einleitete. Die pan-islamische Orientierung al-Turabis führte dazu, dass in der ersten Hälfte der 1990er Jahre u.a. ägyptische Aufständische, palästinensische Führungspersonen und internationale Terroristen wie Illich Ramírez Sánchez im Sudan Zuflucht fanden. Der Ruf des Sudans in der Region litt durch die Ausbildung und Unterstützung von Aufständischen, welche in Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten und Äthiopien die herrschende Ordnung angriffen. Auch die Unterstützung der palästinensischen Hamas oder der Miliz von Aided in Somalia zählten dazu, ebenso wie Verbindungen zum Bombenanschlag auf das World Trade Center 1993, wofür sechs Sudanesen verurteilt und zwei sudanesischen UN-Diplomaten der Hilfe beschuldigt wurden. Jedoch lösten erst Sanktionen des UN-Sicherheitsrates, aufgrund eines versuchten Attentats auf Hosni Mubarak während eines Gipfeltreffens der Organisation für Afrikanische Einheit in Addis Abeba im Jahr 1995, bei der Regierung Bashir einen Kurswechsel aus. Infolgedessen wurden ausländische Kämpfer, und auch Osama bin Laden, 1996 aufgefordert das Land zu verlassen. Bin Laden war seit 1991 sehr aktiv im Sudan und nutzte diese Zeit um ein weit reichendes Netzwerk aufzubauen und seine Bewegung *al-Qa'eda* im Zentrum jihadistischer Aktivitäten zu positionieren. Es wurden 23 Ausbildungslager erbaut und eine Vielzahl von Kämpfern aus Pakistan eingeflogen und ausgebildet. Seine wirtschaftlichen Aktivitäten waren ebenso beträchtlich. Sein Bauunternehmen baute u.a. die Autobahn zwischen Khartum und Port Sudan, sowie den Flughafen bei Port Sudan. Darüber hinaus investierte er auch im Bankenwesen und dem Landwirtschaftssektor und exportierte landwirtschaftliche Güter.¹¹⁴

Neben der islamischen Ideologie waren auch die Ölvorkommen im Land prägend für die Strategie Bashirs. Die Sicherung der Ölfelder, auf welchen vor allem Dinka und Nuer siedelten, führte zu ethnischen Säuberungskampagnen durch die sudanesischen Streitkräfte (SAF) und Baggara-Milizen. Das Friedensabkommen von Khartum 1997 sicherte Bashir die Zusammenarbeit mit der SSDF unter

¹¹² Meredith, Martin (2006): The State of Africa: A history of fifty years of independence. London: Free Press. S. 593.

¹¹³ Ebd., S. 589.

¹¹⁴ Ebd., S. 590ff.

Riek Machar im Kampf gegen die SPLM/A und ermöglichte aufgrund der relativen Sicherheit die Gründung eines neuen Ölkonsortiums (*Greater Nile Petroleum Operating Company*), in welchem staatliche Unternehmen aus China und Malaysia involviert waren, und das den Bau einer Pipeline zum Roten Meer veranlasste. Die zusätzlichen Einnahmen erhöhten das Militärbudget Khartums, während gleichzeitig neue Ölfelder erschlossen wurden und weitere besiedelte Gebiete im Westen des Bundesstaates Upper Nile geräumt wurden. Zunehmende Machtrivalitäten zwischen Bashir und Turabi führten 2001 zur Inhaftierung Letzteren.¹¹⁵

„The combination of Sudan’s record supporting international terrorism, its savage conduct of the war in the south and its repression of all opposition had made Bashir’s government one of the most reviled in the world.“¹¹⁶

Während in den 1990ern die Führung in Khartum Friedensgespräche bloß aus taktischen Gründen vollzog, ohne dabei den Rebellen gegenüber wirkliche Zugeständnisse zu machen, veränderte sich die Situation für die sudanesisische Regierung nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 enorm. Bashir distanzierte sich eilig von terroristischen Organisationen und signalisierte der US-Regierung Kooperationsbereitschaft. Nach anfänglichen Zugeständnissen und Teilerfolgen wie dem Waffenstillstandsabkommen in den Nuba Bergen im Januar 2002, kamen im Februar bei einem Helikopterangriff auf eine lokale Einrichtung des World Food Programmes 24 Zivilisten ums Leben. Infolge des internationalen Aufruhrs verabschiedete die Regierung Bush in Washington den Sudan Peace Act.¹¹⁷

„Its key provision was that if, after six months, the president certified that the Sudanese government was not negotiating in good faith or was obstructing humanitarian relief efforts, he was empowered to impose sanctions to Khartoum and give assistance to the SPLM. No action would be taken against the government if the SPLM was deemed not to be negotiating in good faith.“¹¹⁸

Im Zuge des Comprehensive Peace Agreements wurde der Grundstein für eine friedliche Beziehung zwischen Khartum und Juba gelegt, welche im Laufe der Interimsperiode von Misstrauen und drei schweren militärischen Zwischenfällen geprägt war. Der Krieg zwischen der SPLM/A und der NCP/SAF konnte jedoch auf eine diplomatische Ebene verlagert werden. Das Friedensabkommen war jedoch nicht geprägt durch Inklusivität, ebenso wie das Darfur Peace Agreement 2006, weshalb John Young im Bezug auf die Situation im Südsudan bzw. in Darfur festhält, dass eine Exklusion relevanter Akteure aus peace-making Anstrengungen den Grundstein zukünftiger Konflikte legen kann:

¹¹⁵ Meredith, Martin (2006): *The State of Africa: A history of fifty years of independence*. London: Free Press. S. 593ff.

¹¹⁶ Ebd., S. 595.

¹¹⁷ Ebd., S. 597.

¹¹⁸ Ebd., S. 597.

„Indeed, not only are Sudan’s peace agreements not meeting the standards laid down by Bendana [peace is more than the cessation of military hostilities, more than simple political stability. Peace is the presence of justice and peace building entails addressing factors and forces that stand as impediments to the realization of all human rights], but in the cases of south Sudan and Darfur they are not even meeting Galtung’s notion of negative peace, or absence of conflict.“¹¹⁹

1.2.5 Fragilität im Sudan

1.2.5.1 Ursachen des Krieges

„The decades of death and destruction in Sudan are obviously too complex to trace to any single source. As the profusion of actors [...] makes clear, an intricate web of competing interests and factions continue to drive the civil war. Some fight to maintain power or to achieve it. Others fight out of principle and ideology, while yet others are driven by economic gain or revenge. There is no single issue, that, if resolved, would bring peace. That said, several dynamics continue to underpin the war, most principally disputes over religion, resources, governance and self-determination. Each of these factors is complicated. In many cases they have interacted to deepen the country’s divisions. Lasting peace will likely not be achieved without significant progress in addressing all. It is also evident that untangling the knot of violence will mean directly challenging the vested interests of many military and political leaders. Genuine compromise at the negotiating table will threaten those who see continued conflict as being to their advantage.“¹²⁰

Eine Reihe von Faktoren unterstreichen nach Rainer Tetzlaff die Herausforderungen einer Einheit zwischen Nord- und Südsudan: „Politische Verteilungskonflikte im historischen Kontext von state-building und nation-building; Zwangsvereinigung der beiden ungleichen Landstriche und Kulturräume (Süden und Norden des Sudans); Scharia-Frage als ein zentrales Hindernis für eine nationale Konsensbildung im Sudan, Uneinigkeit über das Verhältnis von Staat und Religion: Islamische Republik oder säkularer pluralistischer föderalistischer Staat; Verständigungs- und Wertebasis ging aufgrund von Misstrauen verloren; Hegemoniestreben des Nordens über den

¹¹⁹ Young, John (2007): Sudan’s Peace Process: Laying the Basis for Future Conflict. In: CPRD/IAG (2007): Conference on the current Peace and security Challenges in the Horn of Africa. Addis Ababa, 12.-13. März 2007. 108-127. S. 109.

¹²⁰ ICG – International Crisis Group (2002): God, Oil and Country: Changing the Logic of War in Sudan. ICG Africa Report No. 39. Brüssel: International Crisis Group Press. S. 93.

Südsudan; Kompromissunfähigkeit zwischen religiösen Konkurrenten im Norden z.B. bei der Anwendung der Scharia (islamisches Recht), Zwang zu muslimischer Identität des Landes.“¹²¹

1.2.5.2 Merkmale fragiler Staatlichkeit im Sudan

Während das Regime in Khartum seit 1989 Bestand hat und aufgrund seiner Erfolge in der Zentralisation von Macht und Reichtum als stark bezeichnet werden kann, ist der Sudan seit seiner Unabhängigkeit von kriegerischen Konflikten betroffen und in seiner Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft fragil, nicht zuletzt da bewaffnete Konflikte noch heute in Darfur und dem Südsudan wüten. Zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Friedensabkommens herrschte ein Mangel an inklusiven und demokratischen Institutionen, welcher sich auch im CPA fortsetzte und exklusiv zwischen der SPLM/A und der NCP mit der Unterstützung der int. Gemeinschaft verhandelt wurde. Das regionale Umfeld war unsicher (LRA) und die Beziehung zu den Nachbarstaaten angespannt (Tschad, CAR¹²²).¹²³ Hinzu kommt, dass die Reichweite formaler Institutionen im Südsudan gering war – der sudanesishe Staat hörte in ruralen Gebieten, welche von der SPLM/A kontrolliert wurden, auf zu existieren und begünstigte militärisch geprägte Strukturen der SPLM/A ohne ziviler Kontrolle.¹²⁴

Kämpfe zwischen elitären Gruppen über die Macht im Staat prägt die Geschichte des Sudans,¹²⁵ nicht zuletzt da die Verwirklichung von Staatlichkeit nur selektiv verfolgt wurde und selbst im Zentrum nur dann effizient umgesetzt wurde, wenn die Sicherung des Machterhalts auf dem Spiel stand.¹²⁶

Im Südsudan erfolgte 1991 eine Spaltung der Elite und führte zu einer Fragmentierung der Gesellschaft und erbitterten Kämpfen zwischen der SPLM/A und anderen Fraktionen.¹²⁷ Zum Zeitpunkt des CPAs war die SPLM nicht die einzige militärisch aktive Bewegung im Südsudan und der Anspruch auf Alleinvertretung der südsudanesischen Bevölkerung war durch Feindseligkeiten innerhalb des Südens getrübt:

“Not only was there considerable animosity between government-supported Nuer factions and SPLM Dinka supporters but a host of other tribal militias – the Murle in

¹²¹ zitiert nach Biel, Melha Rout (2008): Elite im Sudan – Bedeutung, Einfluss und Verantwortung. Frankfurt/Main: Peter Lang. S. 64.

¹²² Lombard, Louisa (2007): A widening war around Sudan: The proliferation of armed groups in the central African Republic. Sudan Issue Brief No. 5. Genf: Small Arms Survey.

¹²³ Haslie, Anita/ Borchgrevink, Axel (2007): International Engagement in Sudan after the CPA. Report on the piloting of OECD/DAC's "Principles for Good International Engagement in Fragile States" for the Case of Sudan. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, NUPI. S. 12f.

¹²⁴ Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 43.

¹²⁵ Waal de, Alex (2007): Sudan: What kind of state? What kind of crisis? Occasional Paper No. 2. London: Crisis states research centre/LSE. S. 9.

¹²⁶ Weber, Annette (2008): Kriege ohne Grenzen und das ‚erfolgreiche Scheitern‘ der Staaten am Horn von Afrika. SWP-Studie S 26. Berlin: SWP. S. 17.

¹²⁷ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet.

Jonglei; the Mundari and Toposa of eastern Equatoria; the Fartit of western Bahr-al-Ghazal – opposed the SPLM.”¹²⁸

Die Integration von SPLA-Splittergruppen, ethnischen Milizen und anderer bewaffneter Gruppierungen stellte 2005 für die SPLM/A die größte Herausforderung dar, da diese Gruppen als Stellvertreter Khartums große Teile des Bürgerkrieges ausfochten. Unter dem Dach der South Sudan Defence Forces (SSDF) kämpften mehr als 40.000 Personen in Upper Nile, Jonglei, Eastern Equatoria und Northern Bahr el Ghazal für die politischen Ziele Khartums. Andere Gruppierungen wie die White Army in Jonglei stellten eher lokale Gruppierungen dar, deren Handlungen verstärkt von lokalen oder ethnischen Interessen geprägt waren.¹²⁹ Im Zuge des Aufbaus einer Regierung im Südsudan liegt die Schwierigkeit in der Vereinigung formaler Strukturen mit dem dominanten Patronagesystem, welches Alex de Waal als *politischen Marktplatz* bezeichnet.¹³⁰

„In the patrimonial political marketplace, the only semi-stable outcome is an inclusive buy-in of all elites by the best-resourced actor in the marketplace. Military victories are rarely decisive. More often, members of the losing side quickly negotiate a lower price for their loyalty. The best outcome falls short of stability because all loyalties are provisional pending shifts in the value of allegiances in the political marketplace.”¹³¹

Eine umfassende Analyse der Konfliktsituation aus Gebersicht für das Jahr 2005 im Südsudan enthält der Bericht *Aiding the Peace* (Dezember 2010), welcher die vielfältigen Herausforderungen in den Bereichen Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung zusammenfasst, zentrale Herausforderungen hervorhebt und prioritäre Interventionsfelder externer Akteure unterstreicht:

¹²⁸ Meredith, Martin (2006): *The State of Africa: A history of fifty years of independence*. London: Free Press. S. 597f.

¹²⁹ Arnold, Matthew/ LeRiche, Matthew (2008): *Allies and defectors: An update on armed group integration and proxy force activity*. Sudan Issue Brief No. 11. Genf: Small Arms Survey.

¹³⁰ Waal de, Alex (2010): *Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA*. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): *Sudan – No Easy Ways Ahead*. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS. 9-30. S. 16.

¹³¹ Waal de, Alex (2009): *Mission without end? Peacekeeping in the African political marketplace*. In: *International Affairs* 85 (1), 99-113. S. 102.

	Security	Political	Economic	Social
International	Continued threat of the Lord's Resistance Army (LRA) as a spoiler	Regional power interests	Foreign oil interests support NCP control	Some international perceptions or lobby groups biased by a false assumption that this is simply a religious conflict
National	Unresolved border issues Status of the Three Areas Migration of armed pastoralists Links to Darfur insurgency	Uncertainty about the political future <u>Lack of inclusion and representation in political structures</u> <u>Institutional weaknesses of the State</u> <u>Weak civil society</u>	Historic marginalization of the South and of areas within the South <u>Returnees demand access to land and resources</u>	<u>Returnees expect better level of services and may compete with locals for services</u>
State	Traditional leaders unable to resolve disputes <u>Weak police service</u>	<u>Weak state structures</u> Conflicts manipulated by political interests <u>Discrimination against areas/peoples lacking representation in political structures</u>	<u>Unresolved resource issues (land and water)</u> <u>Rural-urban disparity</u>	Hardening of ethnic identities because of war
Local	Joint Integrated Units (JIUs) not providing local security	<u>Lack of representation</u> <u>False political expectations</u>	Alienated unemployed youth	

Tabelle 3: Factors Related to Conflict in Southern Sudan at the Time of the CPA (2005). Legende: Fett geschriebene Punkte markieren die wichtigsten Herausforderungen; unterstrichene Punkte heben Bereiche hervor, welche durch Entwicklungszusammenarbeit beeinflussbar sind. Quelle: Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 35.

1.3 Staat und Gesellschaft

Die Effektivität öffentlicher Leistungen gegenüber den BürgerInnen als Konsumenten ist nach Brinkerhoff abhängig von den Kapazitäten und dem Zusammenwirken einzelner Akteure auf unterschiedlichen Ebenen (Individuum, Organisation und Institution):

“For example, the capacity of a community health worker to contribute to better health outcomes is linked to the capacity of the local clinic where he or she is based. The capacity of that clinic to perform is influenced by its relationships with the health ministry and with other partners (e.g. private providers, communities), the technical support services it receives and the resources it has. The capacity of the health ministry and its partners to produce health outcomes for the population is affected by the resources they receive from the national government and international donors, by the policies governing how health service provision is financed and managed, by the degree of corruption, by what kinds of services societal elites want and so on. Both capacity and performance result from the interactions among these levels.”¹³²

Eine Reihe von Beziehungen prägt die Kapazität des Staats zur Erbringung öffentlicher Leistungen, wobei der Prozess der Umsetzung gesellschaftlicher Erwartungen und Forderungen in kollektiv verbindliche Entscheidungen wiederum Rückwirkungen auf die Legitimität der politischen Ordnung hat.¹³³ Der Ausschluss von Teilen der Bevölkerung von staatlichen Leistungen und kollektiver Entscheidungsfindung bedeutet oftmals eine Verschlechterung der Lebensverhältnisse für die Betroffenen. Nicht rechenschaftspflichtige Eliten, welche aufgrund des privilegierten Zugangs zu Rohstoffen, Krediten oder ODA-Geldern keine gegenseitigen Verpflichtungen gegenüber ihren BürgerInnen haben, bereichern sich privat durch Korruption und Misswirtschaft.¹³⁴ Rita Abrahamsen spricht in diesem Zusammenhang von *states without citizens*.¹³⁵ Aufgrund abnehmender Legitimitätsbasen bedienten sich afrikanische Eliten nach der Dekolonisierung vermehrt an Mitteln des Zwangs und der Gewalt um ihre Herrschaft abzusichern,¹³⁶ wodurch aus kolonialen Ausbeuterstaaten postkoloniale Freibeuterstaaten entstanden.¹³⁷

¹³² Brinkerhoff, Derick (2010): Building Capacity in Fragile States. In: Public Administration and Development 30, 66-78. S. 67.

¹³³ Rocha Menocal, Alina (2010): State-Building for Peace – New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States? In: EUI Working Papers 34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 4.

¹³⁴ Vgl. Di John, Johnathan (2008): Conceptualizing the Causes and Consequences of failed states: A critical Review of the Literature. Crisis States Research Centre, Working Paper No. 25. London: DESTIN, LSE. S. 16.

¹³⁵ Abrahamsen, Rita (1997): The victory of popular forces or passive revolution? A neo-Gramscian perspective on democratisation. In: Journal of Modern African Studies 35 (1), 129-152. S. 134.

¹³⁶ Medhanie, Tesfatsion (1993): Democratisation in African States: Internal Bases and External Context. Bremen: Afrika Diskussionspapiere Nr. 3, Afrika Studiengruppe an der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit Informationszentrum Afrika (IZA) Bremen. S. 11f.

¹³⁷ Schicho, Walter (2000): Das Scheitern von Demokratie und Staat. In: Grau, Inge/ Mährdel, Christian/ Schicho, Walter (Hg.): Afrika: Geschichte und Gesellschaft im 19. und 20. Jahrhundert. Wien: Promedia, 221-250. S. 220.

Schwache Staatlichkeit und klientelistische Herrschaftsstrukturen führten Anfang der 1990er Jahre zu der Einsicht, dass *Bad Governance* eine unüberwindbare Blockade für Entwicklungsanstrengungen darstellt, welche mittels des Aufbaus von Rechtsstaatlichkeit, funktionierender Verwaltungsstrukturen, Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit sowie durch die Respektierung grundlegender und im Völkerrecht verankerter politischer und sozialer Rechte bewältigt werden sollte.¹³⁸

1.3.1 Good Governance

„Good governance is, among other things, participatory, transparent and accountable. It is also effective and equitable. And it promotes the rule of law. Good governance ensures that political, social and economic priorities are based on broad consensus in society and that the voices of the poorest and the most vulnerable are heard in decision-making over the allocation of development resources.“¹³⁹

Ein idealtypisches Modell guter Regierungsführung findet sich im World Development Report 2004 der Weltbank (Grafik 2), in welchem die Rechenschaftspflicht des Staats gegenüber der Gesellschaft eine zentrale Rolle einnimmt. Dabei werden Partizipation, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit angestrebt um eine effektive Erbringung öffentlicher Leistungen zu ermöglichen.¹⁴⁰

Gegenseitige Rechenschaftspflicht in der Erbringung öffentlicher Güter wie Sicherheit und Verteidigung zeichnet sich anhand von fünf Funktionen aus: Das Bedürfnis nach innerer und äußerer Sicherheit veranlasst eine Gemeinschaft diese Aufgabe an eine Person oder Gruppe zu *delegieren*, welche von der Gemeinschaft zur Erfüllung dieser Aufgabe *finanziert* wird. Im Zuge der *Leistungsvollbringung* sammelt die Gemeinschaft *Informationen* über die Qualität der erbrachten Leistung und *beurteilt* diese anhand gesellschaftlicher Normen. Schlussendlich obliegt es der Gemeinschaft je nach Qualität der Leistungserbringung wirksame positive oder negative *Sanktionen zu setzen*, um im Falle fortwährender Unsicherheit mittels rechtlicher oder politischer Maßnahmen eine Änderung herbeizuführen.¹⁴¹

Nach Bruce Baker umfassen zivilgesellschaftliche Möglichkeiten der Sanktionierung schlechter Regierungsführung im Falle inexistenter öffentlicher Leistungen oder räuberischen und nicht allgemein rechenschaftspflichtigen Eliten sowohl Formen der aktiven Auseinandersetzung als auch des Rückzugs bzw. der Verweigerung:

¹³⁸ Nuscheler, Franz (2009): Good Governance: Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? INEF-Report 96. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen. S. 13f.

¹³⁹ UNDP (1997): Governance for sustainable human development. In: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/> [Zugriff: 2.3.2011]

¹⁴⁰ World Bank (2003): World Development Report 2004: Making Services Work for poor people. Washington: World Bank, Oxford University Press.

¹⁴¹ Ebd., S. 47.

Political Arena	Disengagement	Engagement
Constitutional Politics	Withdraw land: Secessionism/Separatism	Rebellion and revolution
Institutional Politics	Withdraw participation in Governments: Electoral departicipation	Opposition politics
Territorial Politics	Withdraw persons: Political migration	Mass demonstrations
Cultural Politics	Withdraw conformity: Autonomous Communities and Counter-culture	Ethnic, ideological, religious pressure groups
Economic Politics	Withdraw production and revenue: Second economic activity, return to subsistence	Tax boycotts, sabotage and strikes

Tabelle 4: Disengagement and Engagement within political arenas. Quelle: Baker, Bruce (2000): *Escape from Domination in Africa: Political Disengagement and its Consequences*. Trenton: Africa World Press. S. 8.

Um eine effektive Leistungserbringung für die gesamte Bevölkerung sicherzustellen, ist es im Sinne des WDR 2004 wichtig, die Beziehungen zwischen der Bevölkerung, dem Staat und den Leistungserbringern zu verstehen, wobei vier Beziehungen genauer untersucht werden:

Voice – Verantwortlichkeit des Staats gegenüber seiner Bevölkerung: Gesellschaftliche Gruppierungen prägen sowohl durch formale (politische Parteien und Wahlen) als auch durch informale politische Mechanismen (Interessensgruppen, Lobbying, Propaganda, Patronage, Klientelismus, öffentliche Informationskampagnen und Medien) die komplexe Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung. Die dadurch delegierten Ziele werden mit Hilfe des gesellschaftlichen Vermögens finanziert und umgesetzt, wobei es der Bevölkerung obliegt die Umsetzung und die Auswirkungen auf das persönliche Wohl zu beurteilen. Um die Rechenschaftspflicht des Staates, als Vertreter (*Agent*) der Bevölkerung, zu gewährleisten, müssen der Bevölkerung, neben periodischen Wahlen, eine Reihe an wirksamen (gewaltfreien) Mechanismen zu Verfügung stehen, durch welche sie sowohl positive als auch negative Sanktionen gegenüber dem Staat (Politikern und politischen Entscheidungsträgern) setzen kann.¹⁴²

Compact – Verantwortlichkeit der Leistungsträger gegenüber dem Staat: Die Verbindung zwischen Staat und Leistungsträgern ist oft nicht klar zu ziehen, da neben nicht-staatlichen Organisationen (for-profit und non-profit) auch Ministerien oder andere öffentliche Einrichtungen direkt mit der Leistungserbringung beauftragt sein können. Die Rechenschaftspflicht des Leistungserbringers gegenüber dem Auftragsgeber kann bspw. in Verträgen, Gesetzen oder der Verfassung geregelt sein,

¹⁴² World Bank (2003): *World Development Report 2004: Making Services Work for poor people*. Washington: World Bank, Oxford University Press. S. 50.

welche die Kompetenzen von und die Beziehung zwischen Ämtern, Gerichten, Ministerien etc. regelt.¹⁴³

Management – Verantwortlichkeit der ausführenden Kräfte gegenüber Leistungsträgern: Die Organisation der Durchführung obliegt dem vom Staat beauftragten Leistungsträger, welcher seine ausführenden Kräfte (z.B. Lehrer) wiederum mit klaren Aufgaben und ausreichend Ressourcen ausstattet, sowie sich um die Rekrutierung, Ausbildung und Motivation der Mitarbeiter kümmert, und im Falle schlechter Leistungserbringung ebenso Sanktionen setzt.¹⁴⁴

Client Power – direkte Verantwortlichkeit der ausführenden Kräfte zu Klienten/BürgerInnen: Der Bevölkerung als Ganzes kommt eine Doppelrolle zu, da sie einerseits durch ihr individuelles und kollektives Handeln die gesellschaftlichen Normen festlegt, nach denen sich das öffentliche Handeln orientiert, während die Bevölkerung andererseits ebenfalls der Begünstigte öffentlichen Handelns ist und individuelle Präferenzen vorherrschen können. Eine inhärente Schwäche der *long route of accountability* wird hierbei sichtbar: „Because the policymaker cannot specify all actions of providers in the compact, citizens must reveal to providers their demand for services and monitor the providers’ provision of services.“¹⁴⁵ Rechenschaftspflicht bedingt insofern die angemessene Verteilung von Kompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen und zwischen einer Vielzahl involvierter Akteure, wobei zur Steigerung der Effektivität öffentlicher Leistungen kontextspezifische Lösungen benötigt werden, welche lokal existierende Institutionen und gesellschaftliche Praktiken reflektieren. Die entscheidende Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft ist die Interaktion zwischen den ausführenden Kräften öffentlicher Leistungsträger und den Begünstigten öffentlichen Handelns. Öffentliche Leistungen reflektieren einen allgemeinen Konsensus, welcher kollektive Entscheidungsfindung in bestimmten Bereichen als notwendig, wünschenswert und/oder unumgänglich erachtet, jedoch je nach Aufgabe unterschiedliche Formen kollektiver Entscheidungsfindung bedingen.¹⁴⁶

„If the incessant quest for *the* solution [in form of a centralized bureaucracy supplying a top-down and uniform public service] is, in fact, the problem, development professionals need to help create the conditions under which genuine experiments to

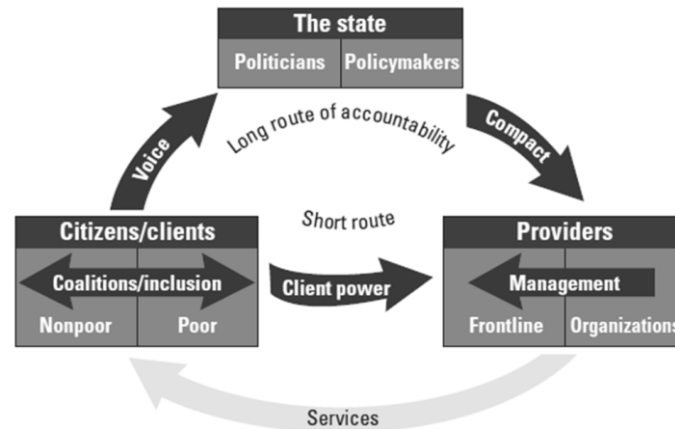
¹⁴³ World Bank (2003): World Development Report 2004: Making Services Work for poor people. Washington: World Bank, Oxford University Press. S. 51.

¹⁴⁴ Ebd.

¹⁴⁵ Ebd.

¹⁴⁶ Öffentliche Kernaufgaben können in unterschiedlichem Ausmaß transaktionsintensiv sein und im Ermessen des Ausführenden liegen: „Services are discretionary to the extent that their delivery requires decisions by providers to be made on the basis of information that is important but inherently imperfectly specified and incomplete, thereby rendering them unable to be mechanized. As such, these decisions usually entail extensive professional (gained via training and/or experience) or informal context-specific knowledge. In the process of service delivery, discretionary decisions are taken which are crucial to a successful outcome; the right decision depends on conditions (‘state of the world’) that are difficult to assess (*ex ante* or *ex post*), and hence it is very difficult to monitor whether or not the right decision was taken. Transaction intensiveness refers simply to the extent to which the delivery of a service (or an element of a service) requires a large number of transactions, nearly always involving some face-to-face contact.“ Pritchett, Lant/ Woolcock, Michael (2004): Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development. In: World Development 32 (2), 191-212. S. 194.

discern the most appropriate local solutions to local problems can be nurtured and sustained, while also seeing them as a necessary part of a broader and more holistic country development strategy.”¹⁴⁷



Grafik 2: Key Relationships of power. Quelle: World Bank (2003): World Development Report 2004: Making Services Work for poor people. Washington: World Bank, Oxford University Press, S. 49.

Eine der Kernfragen rechenschaftspflichtiger Entscheidungsfindung umfasst demnach die Nähe kollektiver Entscheidungsfindung zu den Begünstigten, wobei der Grad an unterschiedlichen Präferenzen ausschlaggebend ist: „The more that people differ in their desires, the greater the benefits from decentralizing the decision.“¹⁴⁸ Während in manchen Bereichen staatlicher Aufgaben Raum für regionale Diversität besteht und somit erhöhter Bedarf an lokaler Partizipation, bspw. in Eltern-Lehrer-Vereinigungen, ist die effektive Durchführung von Kernaufgaben, wie Sicherheit oder Verteidigung, an sich von Bedeutung¹⁴⁹ und bedingen einen gesellschaftlichen Konsens über die angemessene Verteilung administrativer, finanzieller und politischer Kompetenzen und Kapazitäten.¹⁵⁰

“In many developing countries, there is little effective state-society engagement, and access to state resources may be limited to small, elite groups, often as a way of maintaining social stability. Citizens will only have incentives to organise if they believe that states have the capacity and interest to respond; states can only design and implement effective public policy if societal groups are able to aggregate and represent their interests. More institutionalisation of both state and societal groups will help to

¹⁴⁷ Pritchett, Lant/ Woolcock, Michael (2004): Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development. In: World Development 32 (2), 191-212. S. 207.

¹⁴⁸ World Bank (2003): World Development Report 2004: Making Services Work for poor people. Washington: World Bank, Oxford University Press, S. 13.

¹⁴⁹ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S. 116.

¹⁵⁰ „It can be administrative (transfer of civil servants and public functions to the local level), fiscal (devolution of fiscal resources and revenue generating powers), political (devolution of decision-making powers) or a mixture of these.“ Jütting, Johannes/ Corsi, Elena/ Stockmayer, Albrecht (2005): Decentralisation and Poverty Reduction. Policy Insight No. 5. Issy-les-Moulineaux: OECD Development Centre. S. 1.

make their interaction both more inclusive (offering entry points to larger numbers of people) and more constructive.”¹⁵¹

Im Kontext fragiler Staatlichkeit ist es zentral herauszufinden, für wen ein Staat in der Erbringung öffentlicher Leistungen scheitert und wie? ¹⁵² Die Besitzergreifung des Staats durch eine selbstbereichernde elitäre Gruppe führt zur Missachtung gesellschaftlicher Interessen und Bedürfnisse und zur fortwährenden politischen, sozialen und ökonomischen Marginalisierung der Exkludierten. In Abwesenheit einer rechenschaftspflichtigen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft sind exkludierte Individuen oder Gruppen von den Auswirkungen staatlicher Entscheidungen betroffen ohne diese innerhalb des formalen konstitutionellen Rahmens mitbestimmen zu können, weshalb Robert Fatton in seiner Analyse des postkolonialen Staats in Afrika festhält: „To be absent from the state is to be condemned to a subordinate and inferior status.”¹⁵³ Die Möglichkeiten der aktiven bzw. passiven Auseinandersetzung nach Baker ermöglichen exkludierten gesellschaftlichen Gruppen Alternativen im Umgang mit nicht rechenschaftspflichtigen Eliten. Die Gesamtheit der eingesetzten Strategien prägt die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft und ist charakteristisch für die Komplexität fragiler Situationen.

¹⁵¹ Unsworth, Sue (2007): Framework for Strategic Governance Corruption Analysis. Designing Strategic Responses towards Good Governance. Den Haag: Clingendael Institute, Conflict Research Unit. S. 14.

¹⁵² Bøås, Morten (2010): Returning to realities: a building-block approach to state and statecraft in Eastern Congo and Somalia. In: Conflict, Security & Development 10 (4), 443-464. S. 446.

¹⁵³ Fatton, Robert (1992): Predatory Rule: State and Civil Society in Africa. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers. S. 20.

1.4 Fragile Staatlichkeit

Während keine einheitliche Definition fragiler Staatlichkeit besteht, versucht eine Vielzahl an Rankings und Indizes schwache Staatlichkeit anhand diverser Dimensionen zu identifizieren und zu vergleichen, sowie zukünftige Konflikte, Instabilitäten und Staatsversagen vorherzusagen.¹⁵⁴ Frieden, Sicherheit und politische Stabilität werden als Grundvoraussetzungen für Entwicklung angesehen, jedoch lebt ein Sechstel der weltweiten Bevölkerung in fragilen Staaten, welche aufgrund fortwährender Unsicherheit, bewaffneter Konflikte und einem Mangel an staatlicher Kapazität und Legitimität weit davon entfernt sind die Millennium Development Goals zu erreichen, und darüber hinaus als Gefahr für die globale Sicherheit gesehen werden.¹⁵⁵ Der Begriff umfasst eine äußerst heterogene Staatengruppe,¹⁵⁶ deren Fähigkeit zur Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen variiert.¹⁵⁷ Breite Anerkennung fand die Definition der OECD:

„States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their population.“¹⁵⁸

Die Diskussion über Fragilität umfasst insofern zwei unterschiedliche Dimensionen von Staatlichkeit: Einerseits die institutionelle Dimension des Staates, die Kapazitäten staatlicher Entscheidungs- und Leistungsträger zur Erbringung öffentlicher Leistungen und der Durchsetzung des Gewaltmonopols, sowie andererseits die funktionale Dimension, welche auf die normative Leistungserbringung des Staates gegenüber der Bevölkerung fokussiert. Während die Desintegration öffentlicher Autorität und das Aufkommen *naturzustandsähnlicher* Situationen einen *Kollaps staatlicher Institutionen und öffentlicher Leistungserbringung* verheißt, ist das Fortbestehen von zumindest schwachen oder verfallenden staatlichen Institutionen bei gleichzeitigem Ausbleiben inklusiver öffentlicher Leistungserbringung in den Bereichen Sicherheit, Repräsentation und Wohlfahrt weitaus häufiger zu beobachten (*state failure*).¹⁵⁹

Im Falle williger, aber aufgrund unzureichender Kapazitäten nicht fähiger Regierungen spricht Kenneth Menkhaus von *tame problems*: Der Aufbau staatlicher Kapazitäten zur Leistungserbringung

¹⁵⁴ Für eine ausführliche Auflistung siehe: Rice, Susan E./ Patrick, Stewart (2008): Index of State Weakness in the Developing World. Washington: Brookings Institution. S. 5-7. Eine Auseinandersetzung mit dem Failed States Index in: Veen van, Erwin (2011): Global Developments in State Failure. A Brief Analysis of the Failed States Index 2005-2010. Den Haag: Clingendael Institute.

¹⁵⁵ Manning, Richard/ Trzeciak-Duval, Alexandra (2010). Situations of fragility and conflict: aid policies and beyond. In: Conflict, Security and Development 10 (1), 103-131. S. 103f.

¹⁵⁶ Anten, Louise (2009): Fragile States: State Building is not enough. In: de Zwaan, J./ Bakker, E./van de Meer, S. (Hg.): Challenges in a Changing World. Den Haag: TMC Asser Press, 209-219. S. 210.

¹⁵⁷ Rocha Menocal, Alina/ Fritz, Verena (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. London: ODI. S. 54.

¹⁵⁸ OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris: OECD/DAC. S. 2.

¹⁵⁹ Milliken, Jennifer/ Krause, Keith (2002): State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. In: Development and Change 33 (5), 753-774. S. 753f.

kann im Zuge konventioneller externer Statebuilding-Unterstützung die Belastbarkeit des Staats stärken, sofern der politische Wille zu inklusiver öffentlicher Leistungserbringung bestehen bleibt.¹⁶⁰

“State fragility is here defined as a lack of capacity to perform basic state functions, where “capacity” encompasses (a) organizational, institutional and financial capacity to carry out basic functions of governing a population and territory, and (b) the state’s ability to develop mutually constructive and reinforcing relations with society. [...] State capacity is achieved through political processes of constructive state-society bargaining, which in turn require legitimacy; capacity and legitimacy can then become mutually reinforcing, and contribute to state resilience. The dynamic can also be negative if a lack of capacity undermines legitimacy and vice versa, contributing to state fragility.”¹⁶¹

Weitaus schwieriger ist der Umgang mit unwilligen, aber grundsätzlich fähigen oder sogar unwilligen und gleichzeitig unfähigen Staaten. Erstere können durchaus über beträchtliche Einnahmen und auch über erhebliche Kapazitäten im Sicherheitssektor verfügen, verwenden diese jedoch repressiv gegen ihre Bevölkerung, nutzen ihre Privilegien zur persönlichen Bereicherung und sind aktiv an bewaffneten Konflikten beteiligt. Für Staaten in der zweiten Kategorie mögen die verfügbaren Einnahmen und Kapazitäten zwar weitaus geringer sein, das Streben nach Machterhalt führt jedoch ebenso zur Exklusion der Mehrheit der Bevölkerung.¹⁶²

Die absichtliche Exklusion eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Leistungen, welche von Annette Weber im Kontext des Horns von Afrika als *erfolgreiches Scheitern* der herrschenden Eliten bezeichnet wird,¹⁶³ nötigt die Bevölkerung zur Suche nach alternativen Wegen der Bedürfnis-Befriedigung im Rahmen ihrer zur Verfügung stehenden Mittel. Der Staat wird dadurch zu einem Akteur unter vielen, wodurch diverse Macht- und Legitimitätsansprüche konkurrieren, koexistieren und sich auch überlappen. Formale staatliche Institutionen genießen keine privilegierte Rolle in der Gesellschaft, sondern werden durchaus als fremd und entfernt wahrgenommen, während Individuen andere Identitäten als die der Staatsbürgerschaft bevorzugen, um Zugang zu Sicherheit und sozialen Leistungen zu genießen.¹⁶⁴ Die Fähigkeit nicht-staatlicher Akteure, Gewalt gegen Außenseiter

¹⁶⁰ Menkhaus, Kenneth J. (2010): State Fragility as a wicked Problem. In: Prism 1 (2), 85-100. S. 85f.

¹⁶¹ OECD (2010): The State’s Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 15.

¹⁶² Menkhaus, Kenneth J. (2010): State Fragility as a wicked Problem. In: Prism 1 (2), 85-100. S. 97.

¹⁶³ Annette Weber (2008): Das “erfolgreiche Scheitern” der Staaten am Horn von Afrika. SWP-Studie S 26. Berlin: SWP. S. 5f.

¹⁶⁴ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 20-24.

auszuüben bzw. mittels des Einsatzes von Gewalt ein bestimmtes Gebiet zu verteidigen, führt dazu, dass der Staat sein Gewaltmonopol verliert und Gewaltoligopole entstehen.¹⁶⁵

Box 1: State Failure und State Collapse

Um die umfassende Breite der Herausforderungen im Umgang mit fragiler Staatlichkeit aufzuzeigen, folgen zwei Definitionen:

„Understood as a *systemic prospect*, state failure is causally linked to increased and widespread humanitarian suffering, regional instability, and transnational threats of international organized crime and terrorism. It is thus not just treated as the local population’s Hobbesian nightmare, but also as a potential source of insecurities for the core states of international society, and as a phenomenon that threatens to undermine the modern project of achieving political order.”¹⁶⁶

„A *collapsed* state is a rare and extreme version of a failed state. Political goods are obtained through private or ad hoc means. Security is equated with the rule of the strong. A collapsed state exhibits a vacuum of authority. It is a mere geographical expression, a black hole into which a failed polity has fallen. There is dark energy, but the forces of entropy have overwhelmed the radiance that hitherto provided some semblance of order and other vital political goods to the inhabitants (no longer the citizens) embraced by language or ethnic affinities or borders. [...] When those collapses occurred [Somalia, Bosnia, Lebanon, Afghanistan, Nigeria, Sierra Leone], substate actors took over, as they always do when the prime polity disappears. Those warlords, or substate actors, gained control over regions and subregions within what had been a nation-state, built up their own local security apparatuses and mechanisms, sanctioned markets and other trading arrangements, and even established an attenuated form of international relations. By definition illegitimate and unrecognized, warlords can assume the trappings of a new quasi-state, such as the internationally unrecognized Somaliland in the old north of Somalia. Despite the parceling out of the collapsed state into warlord fiefdoms, there still is a prevalence of disorder, anomic behavior, and the kinds of anarchic mentality and entrepreneurial endeavors – especially gun and drug trafficking – that are compatible with external networks of terror.”¹⁶⁷

¹⁶⁵ Mehler, Andreas (2004): Oligopolies of violence in Africa south of the Sahara. In: Nord-Süd aktuell (3), 539-548.

¹⁶⁶ Milliken, Jennifer/ Krause, Keith (2002): State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. In: Development and Change 33 (5), 753-774. S. 764.

¹⁶⁷ Rotberg, Robert (2003): The Failure and Collapse of Nations-States: Breakdown, Prevention, and Repair. S. 9f. In: derslb. (Hg.): When States Fail. Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press. In: <http://press.princeton.edu/chapters/s7666.pdf> [Zugriff: 21.11.2010]

Die Ursachen fragiler Staatlichkeit sind vielfältig, kontextspezifisch und durch die historische Entwicklung des Staats bedingt. Wesentlich für das Scheitern von Staaten ist der Verlust der Legitimität des Gewaltmonopols. Geht das Vertrauen der BürgerInnen in den Staat und seine normative Orientierung an einer inklusiven politischen, sozialen und ökonomischen Ordnung anhand rechtsstaatlicher Prinzipien verloren, setzt sich eine Abwärtsspirale in Gang, welche die Belastbarkeit des Staats gegenüber internen und externen Krisen vermindert.¹⁶⁸ Dieser Prozess untergräbt die klassischen Kennzeichen moderner Staatlichkeit durch das Aufkommen ernst zu nehmender nicht-staatlicher Gewaltakteure, dem Verlust der territorialen Kontrolle und der fehlenden Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat.¹⁶⁹

1.4.1 Kernfunktionen des Staats

Im Zuge des *States at Risk Projekts* der SWP wurde eine frühe Typologisierung fragiler Staatlichkeit primär anhand der Kapazität staatlicher Institutionen im Sicherheitssektor vorgenommen und durch den Beitrag staatlicher Institutionen zu positiver gesellschaftlicher Entwicklung ergänzt.¹⁷⁰ Die Typologie unterscheidet in konsolidierte, schwache, versagende und gescheiterte Staaten. Als Ausgangspunkt jedweder Anstrengungen in Richtung Konsolidierung der Staatlichkeit gilt die Gewährleistung von Sicherheit – *keine Entwicklung ohne Sicherheit*.¹⁷¹ Konsolidierte Staatlichkeit orientiert sich normativ an den OECD-Staaten und umfasst auch staatliche Funktionen in den Bereichen Wohlfahrt und Rechtsstaatlichkeit. Die Wohlfahrtsfunktion umfasst die durch Staatseinnahmen finanzierte Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, die Steuerungs- und Regelungskompetenz des Staats in der *Wirtschafts- und Sozialpolitik, der Beschäftigungs-, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik*, sowie die (Um-) Verteilung staatlicher Ressourcen. Die Legitimität des Staats, die Möglichkeiten politischer Partizipation und der Grad der öffentlichen Teilhabe an kollektiv verbindlichen Entscheidungen sowie rechtsstaatliche Mechanismen der Konfliktlösung und der Administration werden in der Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion zusammengefasst.¹⁷² Das vorrangige Ziel der Forschungsanstrengung war es, schwache oder versagende Staaten zu identifizieren und angemessene Statebuildingprozesse (Stabilisierung,

¹⁶⁸ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S. 101.

¹⁶⁹ „[...] der moderne Staat konstituiert sich durch den Anspruch einer Zentralgewalt und ihres Apparats auf politisch-institutionelle Kontrolle über ein spezifisches, abgrenzbares Territorium und die dort lebende Bevölkerung“. Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin: SWP-Studie, 5-27. S. 9.

¹⁷⁰ Schneckener, Ulrich (Hg., 2004): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43. Berlin: SWP.

¹⁷¹ Gleichzeitig ist Friede langfristig nicht ohne Entwicklung zu denken: Während Krieg und Konflikt Entwicklungsanstrengungen hemmen, untergräbt sozio-ökonomische Marginalisierung die Verwirklichung eines positiven Friedens. Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd.

¹⁷² Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: derslb. (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43. Berlin: SWP. S. 13f.

Reformierung oder (Wieder-) Aufbau) noch vor einem drohenden Staatszerfall anzustoßen.¹⁷³ Schneckener legte klar, dass eine Reduzierung von Staatlichkeit auf die Stärke der formalen Sicherheitskräfte die Gefahr birgt, Regimestabilität mit belastbarer Staatlichkeit zu verwechseln, da autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen langfristig die Grundlagen effektiver Staatlichkeit untergraben.¹⁷⁴

Das *Institute for State Effectiveness* beschreibt das Ausbleiben essentieller staatlicher Funktionen für die BürgerInnen als Ausgangspunkt einer Abwärtsspirale (*vicious cycle*): “[...] the creation of contending centers of power, the multiplication of increasingly contradictory and ineffective decision-making processes, the loss of trust between citizens and the state, the delegitimization of institutions, the disenfranchisement of the citizenry, and, ultimately, the resort to violence”.¹⁷⁵

Während die Verbannung von Gewalt aus dem täglichen Leben eine wesentliche Funktion des Staats ist, zeigt sich, dass zur Schaffung belastbarer gesellschaftlicher Ordnungen auch das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen von Bedeutung ist, deren kollektiv verbindliche Entscheidungen nicht als Nachteil oder Bürde angesehen werden sollen, sondern als unterstützenswerte Formalisierung gesellschaftlicher Solidarität. Insgesamt wurden vom *Institute for State Effectiveness* zehn Kernfunktionen des Staats im Zuge einer stabilen gesellschaftlichen Ordnung benannt und in drei Unterkategorien differenziert. Funktionen einer stabilen *politischen Ordnung* umfassen das legitime Gewaltmonopol, umfangreiche Steuerungskompetenzen, Verwaltungshoheit öffentlicher Mittel und die Repräsentation im internationalen System. Innerhalb der *sozialen Ordnung* kommen dem Staat Funktionen in der Erbringung öffentlicher Leistungen im Gesundheits- und Bildungsbereich, der Wirtschaftsförderung und der Befähigung von BürgerInnen in ihrer *voice*-Funktion zu, sowie in der Schaffung einer gemeinsamen Identität als StaatsbürgerInnen. Eine *ökonomische Ordnung* bedarf staatlicher Leistungen im Infrastrukturbereich, vor allem im Sinne einer Integration nationaler ruraler und urbaner Räume, sowie in die Weltwirtschaft. Darüber hinaus bedarf es der Schaffung eines marktfreundlichen Umfelds (*enabling environment*), dem Schutz von Eigentumsrechten und der Klärung von Landrechtsfragen, sowie der Verwaltung natürlicher Ressourcen und anderer staatlicher Vermögenswerte.¹⁷⁶ Die Erbringung staatlicher Leistungen (*outputs*) ist eine zentrale Funktion des Staats gegenüber der Gesellschaft, die Natur der dem Staat

¹⁷³ Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: derslb. (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43. Berlin: SWP. S. 27.

¹⁷⁴ Ebd., S. 21.

¹⁷⁵ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S. 116.

¹⁷⁶ Ebd., S. 111-116.

zugrunde liegenden politischen Einigung ist jedoch grundlegend für dessen Fähigkeit eine stabile und inklusive politische Ordnung zu schaffen.¹⁷⁷

1.4.1.1 Der neopatrimoniale Staat

Louise Andersen schlägt zur Analyse von schwachen und zerfallenen Staaten eine Abkehr vom Weberschen Ideal des Staats vor, da dieser im post-kolonialen Kontext aufgrund seiner historischen Entstehung für eine Analyse der Ursachen und Verläufe von Staatsversagen nicht fruchtbar ist. Stattdessen plädiert sie dafür, ein anderes idealtypisches Staatsmodell als Ausgangspunkt erkenntnistheoretischer Analyse zu machen: den neopatrimonialen Staat. Dieses Staatsmodell ist geprägt durch eine personelle Verschmelzung des Staats mit einer Person.¹⁷⁸ Infolge der Dekolonialisierung wurden Staatschefs auch als *father of the nation* bezeichnet.¹⁷⁹

Eine Vernachlässigung des allgemeinen Willens unter Einsatz allumfassender Befugnisse und der Verfügungsgewalt über die öffentliche Verwaltung führt jedoch zu einer Entfremdung der Bevölkerung vom Staat, dessen einziger Zweck die Regimestabilität darstellt. Die Kontrolle der wesentlichen Ressourcen des Territoriums und deren Verteilung innerhalb eines klientelistischen Netzwerkes legitimiert das Regime aus Sicht der Begünstigten, welche aufgrund von Verwandtschaftsverhältnissen, Freundschaft, Herkunft, Status oder Religion in den elitären Kreis eingeschlossen werden. Die konsolidierte Machtbasis des Staatschefs schwindet jedoch, sobald der privilegierte Zugang zu Ressourcen und Reichtum nicht mehr gegeben oder die Entfremdung der Bevölkerung vom Staat zu groß geworden ist.¹⁸⁰

“Regimes bolstered their internal power with entitlements to aid from former colonial powers and interested superpowers engaged in Cold War competition in efforts to attract diplomatic and strategic supporters. They did not gain political authority primarily from internal legitimacy, bureaucratic efficiency, nurturing of local revenue sources, or attractiveness to foreign investors. Instead, the possession of globally recognized sovereignty, with its access to international organizations and creditworthiness, allowed rulers to claim resources from powerful outside patrons.”¹⁸¹

¹⁷⁷ Rocha Menocal, Alina/ Fritz, Verena (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. London: ODI. S. 5.

¹⁷⁸ Dieser stellt nach Böge et al. (2008) eine Ausprägung einer hybriden politischen Ordnung dar. Vgl. Kapitel 1.4.4 Hybride politische Ordnungen. Vgl. Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung.

¹⁷⁹ Medhanie, Tesfatsion (1993): Democratisation in African States: Internal Bases and External Context. Afrika Diskussionspapiere Nr. 3. Bremen: Afrika Studiengruppe an der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit Informationszentrum Afrika (IZA) Bremen. S. 11.

¹⁸⁰ Andersen, Louise (2007): What to Do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States. In: Stepputat, Finn/ Andersen, Louise/ Moller, Bjorn (Hg.): Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century. New York: Palgrave. 21-46. S. 23f.

¹⁸¹ Reno, William (1998): Warlord Politics and African States. Boulder: Lynne Rienner. S. 18.

Die formale Anerkennung eines Staats im internationalen System (De-jure-Staatlichkeit) ist grundlegend für dessen innere und äußere Souveränität und erfolgt durch die Unterhaltung diplomatischer Beziehungen und der Mitgliedschaft in multilateralen Organisationen.¹⁸² Anreize staatliche Macht zu erlangen und dauerhaft zu festigen sind vielseitig¹⁸³ und können bei nicht leicht auszubeutenden Ressourcen wie Öl und Gas sogar eine Notwendigkeit darstellen, während u.a. der Abbau von Erzen auch ohne staatlichen Rahmen erfolgen und eine Einnahmequelle nicht-staatlicher Akteure in peripheren Räumen darstellen kann.¹⁸⁴

1.4.2 Fragile Situationen

Die erhöhte Anfälligkeit gegenüber Krisen und die Unfähigkeit, mit internen oder externen Änderungen umzugehen, ist ein Kennzeichen fragiler Staatlichkeit, im Gegensatz zu belastbarer Staatlichkeit.¹⁸⁵ Um die Bedeutung des spezifischen Kontexts hervorzuheben wird zunehmend von *fragilen Situationen* gesprochen. Dieser Begriff umschreibt einerseits grob die Themengebiete und die damit verbundenen Problemstellungen (Unsicherheit, Armut, bewaffneter Konflikt) und forciert andererseits eine kontext- und fallspezifische Auseinandersetzung mit der jeweiligen Situation, ausgehend von einer ineffektiven und wenig belastbaren politischen Ordnung.¹⁸⁶ Dies ist vor allem von Bedeutung, da fragile Staaten in manchen Bereichen durchaus Belastbarkeit aufweisen können, jedoch die jeweiligen Eliten nicht gleichzeitig gewillt sein müssen, ihre privilegierte Stellung aufzugeben oder zu teilen, wodurch schablonenhafte Statebuilding-Ansätze mehr Schaden als Nutzen verursachen können oder sogar zur Komplizenschaft bei schweren Menschenrechts-Verletzungen führen kann.¹⁸⁷

Im Kontext fragiler Situationen sind trennscharfe Abgrenzungen einzelner Konfliktherde schwierig, da diese nebeneinander koexistieren, sich jedoch gegenseitig beeinflussen und neue Dynamiken entfachen oder das Auftreten neuer Akteure begünstigen.¹⁸⁸ Während fragile Staatlichkeit aber nicht zwangsläufig mit bewaffneter Gewalt einhergeht,¹⁸⁹ erfuhren viele Staaten in jüngster Vergangenheit Konflikte, während andere aufgrund unzureichender politischer Einigung einem erhöhten Risiko

¹⁸² Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: derslb. (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. SWP-Studie S 43. Berlin: SWP. S. 9.

¹⁸³ "Sovereignty has remained a resource to seal new political bargains, since it gives private actors access to credit, a place in international forums, legitimization of wholesale privatization of state assets, immunity from serious outside scrutiny of internal affairs, access to foreign aid, and the capacity to offer more convincing contracts to foreign firms." Reno, William (1998): Warlord Politics and African States. Boulder: Lynne Rienner. S. 222.

¹⁸⁴ Annette Weber (2008): Das "erfolgreiche Scheitern" der Staaten am Horn von Afrika. SWP-Studie S 26. Berlin: SWP. S. 15.

¹⁸⁵ Putzel, James (2006): War, State Collapse and Reconstruction: Phase 2 of the Crisis States Programme. Working Paper No. 1. London: Crisis States Research Centre/DESTIN/LSE.

¹⁸⁶ Elhawary, Samir/Foresti, Marta/Pantuliano, Sara (2010): Development, Security and Transitions in Fragile States. Meeting Series Report. London: Overseas Development Institute. S. 1.

¹⁸⁷ Menkhaus, Kenneth J. (2010): State Fragility as a wicked Problem. In: Prism 1 (2), 85-100.

¹⁸⁸ UNDP (2010): Local Governance, peace building and state building in post-conflict settings. Draft UNDP Discussion paper. In: <http://www.undcf.org/gfid/docs/post-conflict.pdf> [Zugriff: 22.2.2011]

¹⁸⁹ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 23.

zukünftiger Konflikte ausgesetzt sind.¹⁹⁰ Die Anfälligkeit fragiler Staaten gegenüber bewaffneten Konflikten erhöht sich jedoch auch aufgrund des Umfelds, da die Auswirkungen von Konflikten grenzüberschreitend sind. In fragilen Situationen verschmelzen lokale, regionale und globale Perspektiven.¹⁹¹ Während fragile Staatlichkeit die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft betont, sind die Auswirkungen scheiternder Staaten und anhaltender Unsicherheit auf die betroffene Gesellschaft umfassend und besonders für verletzbare Gruppen schwer zu bewältigen, da die Bevölkerung in ihren Möglichkeiten zur Bewältigung der Situation eingeschränkt ist, wie ein UNICEF-Bericht der Operation Lifeline Sudan (1994) beschreibt:¹⁹²

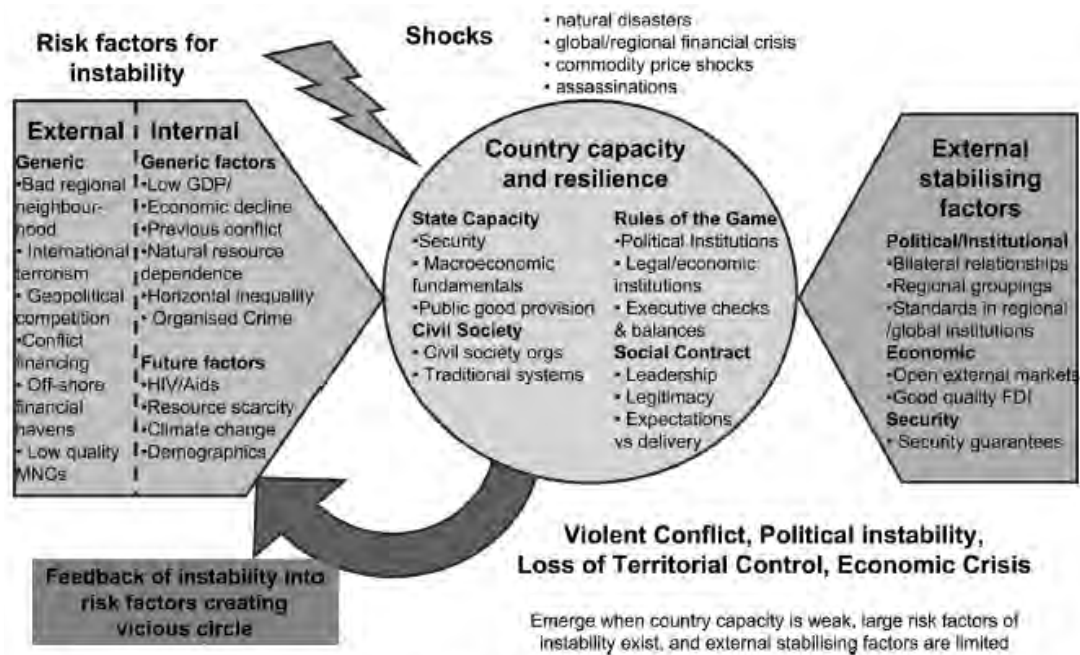
“Even the briefest analysis of the causes of food insecurity indicates that people’s options for coping are extremely limited; most have been blocked either directly or indirectly as a result of the war. Coping mechanisms, such as labour migration, greater dependence on wild foods and fish, the exchange of cattle for grain and reliance on wider social networks, are now obstructed due to insecurity. Different areas in southern Sudan may be held by opposing movements, or GOS, so trade and employment opportunities and access to social support networks, are hindered. The psychological effect of displacement and fear of attack, also inhibit people’s attempts to achieve some degree of food security.”

Um aus dem von Ghani et al. beschriebenen Teufelskreis auszubrechen gilt es die vielfältigen internen und externen Risikofaktoren zu minimieren, beeinflussbare Schockfaktoren im Vorfeld auszuloten und positive externe Einflüsse zu nutzen um die Belastbarkeit der gesellschaftlichen Ordnung zu stärken und politischer Instabilität, ökonomischen Krisen, dem Verlust der territorialen Kontrolle und bewaffneten Konflikten und Krieg vorzubeugen (Grafik 3).

¹⁹⁰ Slotin, Jenna/ Wyeth, Vanessa/ Romita, Paul (2010): Power, Politics, and Change: How International Actors Assess Local Context. New York: International Peace Institute. S. 8.

¹⁹¹ Hentz, James J. (2010): National and Human Security in Sub-Sahara Africa. In: Orbis 54 (4), 630-643.

¹⁹² Zitiert nach Macrae, Joanna/ Bradbury, Mark/ Jaspars, Susanne/ Johnson, Douglas/ Duffield, Mark (1997): Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. In: Disasters 21 (3), 223-243. S. 236.



Grafik 3: The Instability Framework. Quelle: Anten, Louise (2009): *Fragile States: State Building is not enough*. In: de Zwaan, J./ Bakker, E./van de Meer, S. (Hg.): *Challenges in a Changing World*. Den Haag: TMC Asser Press, 209-219. S. 211.

1.4.3 Kontext

In den *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* der OECD werden kontextspezifische Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft an erste Stelle gesetzt, um negative Auswirkungen und eine Verschlechterung der Situation in fragilen Staaten zu vermeiden.¹⁹³ Die Fokussierung des Kontexts als Ausgangspunkt für Analysen führte zu einer Welle an *assessment tools and frameworks* (vor allem von *conflict, governance und fragility assessments*).¹⁹⁴

Die Einzigartigkeit von Konflikten spiegelt sich in ihren unterschiedlichen Ausprägungen diverser Faktoren wieder: Ausmaß des involvierten Territoriums und der betroffenen Bevölkerung; Art und Handlungsmotive innerhalb des Konflikts; regionales Umfeld; Kapazität des Staats und das Verhältnis des Staats zur Gesellschaft; geschichtliche Hintergründe; Grad der Aufmerksamkeit des Konflikts innerhalb der internationalen Gemeinschaft.¹⁹⁵ Trotz ihrer Einzigartigkeit sind Konflikte wie im Falle des Südsudans oder Darfurs keine isolierten Phänomene, sondern werden von James Hentz als *wars*

¹⁹³ OECD (2007): *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. Paris: OECD/DAC.

¹⁹⁴ Slotin, Jenna/ Wyeth, Vanessa/ Romita, Paul (2010): *Power, Politics, and Change: How International Actors Assess Local Context*. New York: International Peace Institute. S. 3.; vgl. auch OECD/DAC (2010): *International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict*. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 49f.

¹⁹⁵ Chandran, Rahul/ Jones, Bruce/ Smith, Natasha/ Funaki, Yoshino/ Sorensen, Gigja (2008): *Recovering from War: Gaps in early action*. Report. New York: NYU Center on International Cooperation. S. 18.

across states bezeichnet,¹⁹⁶ welche sich am Horn von Afrika durch ihre Verstetigung und regionale Verstrickung auszeichnen.¹⁹⁷

„Fragility, conflict and violence are not the same but they can exist concurrently, with each shaping and being shaped by the other.“¹⁹⁸

Kontinuierliche bewaffnete Gewalt innerhalb einer politischen Ordnung ist ein markantes Anzeichen für Fragilität, jedoch ist, wie gezeigt, der Verlust der Legitimität gegenüber der herrschenden Ordnung die primäre Ursache fragiler Staatlichkeit, welche sich neben fortwährender bewaffneter Gewalt auch durch eine Ausweitung der Schattenökonomie, dem Fehlen öffentlicher Leistungen, einem Mangel an entsprechender Verwaltung, fehlenden Investitionen für den Ausbau von Infrastruktureinrichtungen, sowie in einer Zunahme an Korruption und der privaten Aneignung öffentlicher Vermögenswerte deutlich machen kann.¹⁹⁹ Um Verläufe und entscheidende Einflussfaktoren zu identifizieren unterscheidet Schneckener in Strukturfaktoren, Prozessfaktoren und Auslösefaktoren:

„*Strukturfaktoren* (root causes/background factors) sind jene Bedingungen, die sich aus den natürlichen Gegebenheiten eines Landes (z.B. der Existenz von Bodenschätzen, den klimatischen Verhältnissen) und langfristig wirksamen politischen, kulturellen oder sozio-ökonomischen Strukturmerkmalen ergeben (z.B. koloniales Erbe, multiethnische Bevölkerung, demographische Entwicklung, Einfluß von Groß- und Regionalmächten).“²⁰⁰

„*Prozessfaktoren* (aggravating factors/accelerators) sind jene Bedingungen, die innerhalb eines überschaubaren Zeitrahmens (5-10 Jahre) die Erosion von Staatlichkeit in Gang setzen und vorantreiben. Im Unterschied zu den Strukturfaktoren liegt hier die Betonung stärker auf dem Verhalten der Akteure (insbesondere der Eliten) selbst: Wie reagieren sie auf interne und externe Krisen, wie verarbeiten sie diese? Beispiele sind die politische Instrumentalisierung von sozialer Unzufriedenheit, die Politisierung und Polarisierung von ethnisch-kulturellen Differenzen, die Zunahme von politischem Extremismus, von Repressionen, von Mißwirtschaft und Korruption, von lokalen

¹⁹⁶ Hentz, James (2010): National and Human Security in Sub-Saharan Africa. In: Orbis 54 (4), 630-643.

¹⁹⁷ Weber, Annette (2008): Krieg ohne Grenzen und das ‚erfolgreiche Scheitern‘ der Staaten am Horn von Afrika. SWP-Studie S 26. Berlin: SWP. S. 7.

¹⁹⁸ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 23.

¹⁹⁹ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S. 101.

²⁰⁰ Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin: SWP-Studie, 5-27. S. 18.

Separatismen, die wachsende Privatisierung von Gewalt, der Einfluß regionaler Wirtschaftskrisen.“²⁰¹

„Auslösefaktoren (triggering factors/triggering events/triggers) sind jene Ereignisse, die innerhalb weniger Tage oder Wochen einen abrupten Wandel auslösen. Sie können zwar das Ergebnis längerfristiger Entwicklungen sein, entfalten aber eine eigene katalytische Wirkung. Darunter fallen etwa Militärinterventionen von außen, Militärputsche und Revolutionen, der Ausbruch eines Bürgerkriegs, massive Unterdrückungsmaßnahmen (wie z.B. Massaker an der Opposition), soziale Unruhen, grenzüberschreitende Flüchtlingsströme und Hungersnöte.“²⁰²

Phänomene wie Krieg und Frieden sind nach Meyers als *Eckpunkte eines Kontinuums zu betrachten, deren Übergänge ineinander schattierend-changierend* sind.²⁰³ Während Krieg nach Clausewitz die äußerste Anstrengung eines Akteurs zur Niederwerfung des Gegners beschreibt, stellt (positiver) Frieden die Solidarität von individuellen Interessen dar, wie Max Adler aufzeigte.²⁰⁴

“It is important to recognise that fragility occurs along a spectrum, whereby different dynamics change and interact over time and space. Countries may enter periods of relative stability prompted by a peace agreement or an international intervention, often understood as a benchmark for the arrival of peace, but this ‘stability’ may be characterised by continuing levels of violence.”²⁰⁵

Während infolge des Comprehensive Peace Agreements 2005 der zweite Bürgerkrieg im Südsudan beendet wurde und im Zuge der Juba Deklaration 2006 die von der Regierung unterstützten Truppen der SSDF in die SPLA (bzw. die SAF) integriert wurden, ist die Sicherheitslage am Ende der CPA-Interimsperiode nicht zuletzt aufgrund einer Reihe von Aufständischen aus den Reihen der SPLA und der ehemaligen SSDF gespannt.²⁰⁶ Seit 2008 flüchteten im Südsudan nach Angaben der UN insgesamt etwa 886.000 Personen vor den Gefahren bewaffneter Konflikte.²⁰⁷ Aufgrund der Sicherheitslage im April 2011 stoppte das World Food Programme humanitäre Aktivitäten in zwei Bundesstaaten,

²⁰¹ Schneckener, Ulrich (2004): States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem. Berlin: SWP-Studie, 5-27. S. 18.

²⁰² Ebd.

²⁰³ Meyers, Reinhard (1995): Krieg und Frieden. In: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch internationale Politik. Opladen: Leske Budrich, 238-254. S. 240.

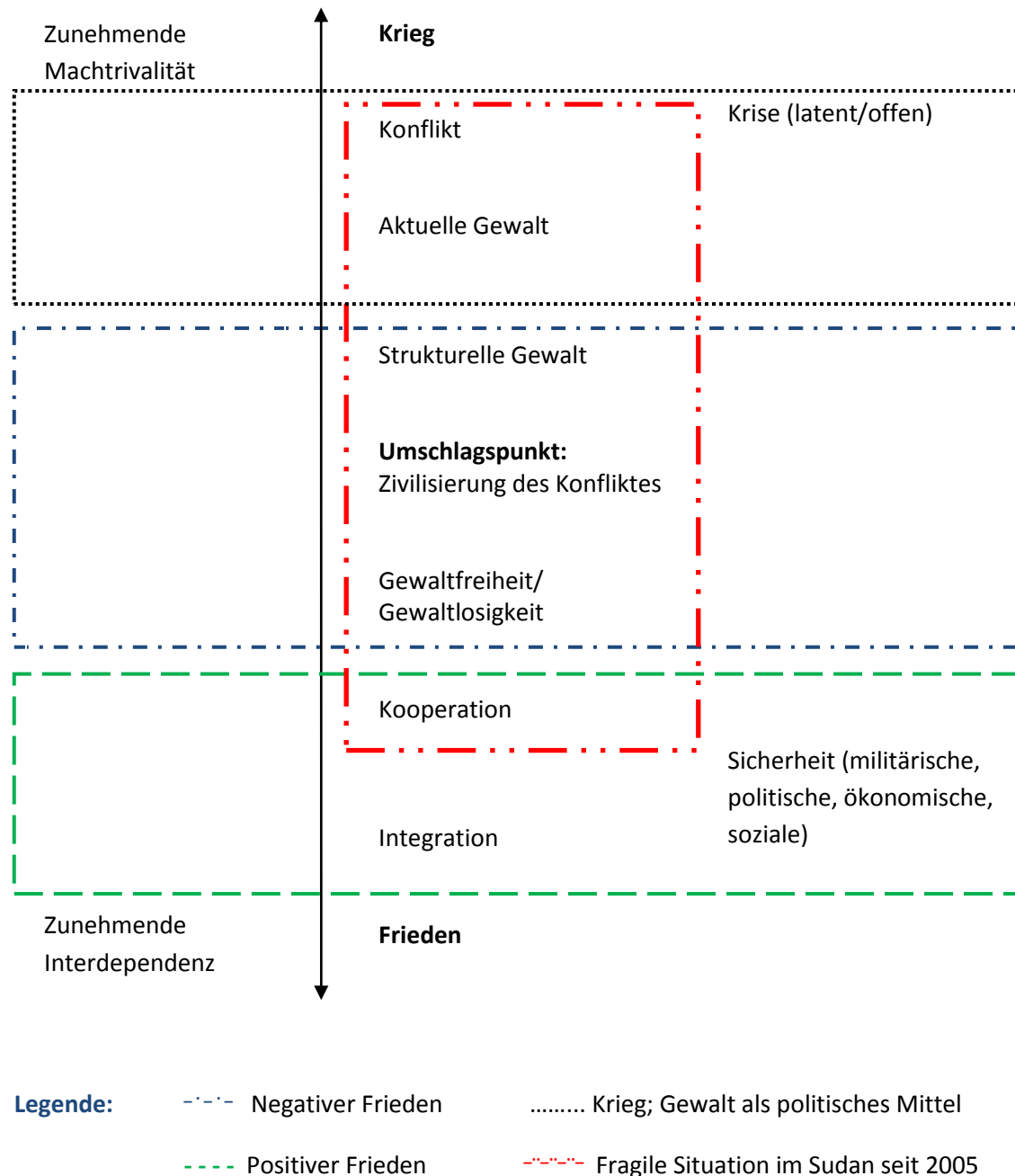
²⁰⁴ Der Begriff des positiven Friedens geprägt durch Johan Galtung zitiert nach Bonacker, Thorsten/ Imbusch, Peter (2006): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf (Hg.): Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag. 107-126. S. 118.

²⁰⁵ Elhawary, Samir/Foresti, Marta/Pantuliano, Sara (2010): Development, Security and Transitions in Fragile States. Meeting Series Report. London: Overseas Development Institute. S. 1

²⁰⁶ UN Security Council (2011): Report of the Secretary General on the Sudan. S/2011/239. New York: UN. S. 8f.

²⁰⁷ Vgl. Kapitel 4.2

wodurch rund 235.000 Personen Zugang zu Nahrungsmittelhilfslieferungen verloren.²⁰⁸ Die Gefahr von Epidemien und schwerer Nahrungsmittelunsicherheit infolge von Gewalthandlungen belastet die fragile Situation weiter, während eine belastbare politische Einigung weder im Nord- noch im Südsudan erreicht und der CPA noch nicht vollständig implementiert wurde.²⁰⁹



Grafik 4: Begriffskontinuum Krieg – Frieden. Quelle: Meyers, Reinhard (1995): Krieg und Frieden. In: Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch internationale Politik. Opladen: Leske Budrich, 238-254. S. 240. [eigene Anpassung]

²⁰⁸ Reuters, 27.4.2011, South Sudan Insecurity forces wfp to halt food aid. In: <http://www.trust.org/alertnet/news/south-sudan-insecurity-forces-wfp-to-halt-food-aid/> [Zugriff: 27.4.2011]

²⁰⁹ Vgl. Annex 1; Kapitel 4.2.

1.4.4 Hybride politische Ordnungen

„Even in the most fragile settings where violence is endemic, there will be a security and justice system of some sort in operation. Identifying these actors and arrangements with the assistance and support of local leaders, formal and informal, will help to define entry points for initiatives that are aligned with people’s expectations and priorities, and with real bearing on the evolving political settlement.“²¹⁰

Der Verlust effektiver Autorität staatlicher Institutionen auf Teilen des Territoriums geht mit dem Aufkommen alternativer Ordnungssysteme einher, welche notwendige Ordnungsfunktionen übernehmen und neben staatlichen Autoritätsansprüchen existieren, sich überlappen und auch ineinander verstricken können. Sowohl formale Ansprüche staatlicher Autorität, als auch informelle Ordnungen konkurrieren um Macht und werden durch die Kräfte der Globalisierung und Prozesse gesellschaftlicher Fragmentierung anhand ethnischer oder religiöser Linien verschärft. Der Begriff hybride politische Ordnung beschreibt eine Vielzahl von gesellschaftlichen Ordnungs- und Regierungssystemen, welche miteinander interagieren und sich gegenseitig beeinflussen, wodurch innerhalb eines Staatsterritoriums ein komplexes politisches System entsteht, deren Akteure über unterschiedliche Quellen von Autorität verfügen, welche sich auch überlappen und gegenseitig bedingen können.²¹¹

“As members of traditional communities, people are tied into a network of social relations and a web of mutual obligations, and these obligations are much more powerful than obligations as a ‘citizen’. People do not obey the rules of the state, but the rules of their group. Legitimacy rests with the leaders of that group, not with the state authorities – or only with state authorities insofar as they are at the same time leaders in a traditional societal context, e.g. a minister who is also a tribal chief (and warlord), and who became a minister in the first place because of being a tribal chief (and warlord). We can identify this as hybrid legitimacy: traditional legitimacy and/or charismatic legitimacy plus legal-rational legitimacy.“²¹²

Eine zentrale Herausforderung in post-Konfliktsituationen stellt die Schaffung *effektiver und unparteilicher Staatlichkeit* dar, welche von *territorialer bzw. personaler Autonomie und*

²¹⁰ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 45.

²¹¹ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 24.

²¹² Ebd., S. 23.

ökonomischen Perspektiven begleitet wird.²¹³ Da nicht-staatliche Akteure oder Institutionen gesellschaftlich notwendige Leistungen erbringen können und dadurch von der Bevölkerung als legitime Bausteine der gesellschaftlichen Ordnung identifiziert werden, wird ihre Unterstützung bzw. Inklusion als Schritt zur Friedenskonsolidierung angesehen. Die Unterstützung bereits existierender nicht-staatlicher Institutionen in peripheren Gebieten kann zur Stärkung bisher defizitärer staatlicher Leistungserbringung beitragen und durch eine Verschmelzung gesellschaftlicher Werte und Normen mit den formalen Regeln und Institutionen zu einer Stärkung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft führen.²¹⁴

Die Identifizierung nicht-staatlicher Akteure und Institutionen, welche in Abwesenheit staatlicher Strukturen Träger wichtiger Leistungs- und Ordnungsfunktionen sind, ermöglicht es lokale Praktiken der Konfliktmediation oder Gruppen kommunaler Sicherheitskräfte zu unterstützen und staatszentrierte Ansätze zu komplementieren.²¹⁵ Eine Analyse relevanter Akteure dient jedoch auch der Identifizierung potentieller Störfaktoren, wie *selbsternannten militanten Beschützern*, welche zwar ebenso über Legitimitätsbasen in der Bevölkerung verfügen können, jedoch aufgrund ihrer Einstellung und politischen Ziele ein Risiko in der Konsolidierung des Friedens darstellen.²¹⁶

„[...] access to justice is not bound up in the capacity and/or willingness of the state to deliver justice. The state is a key player in the justice sector, but in post-conflict environments a development programme that focuses primarily on strengthening state capacities is problematic. For reasons of practicality, capacity, sustainability, and historical relevance, effective centralized, coordinated, state-provided justice and security may be a remote prospect.“²¹⁷

1.4.5 Rollenwandel des Staats und das Aufkommen nicht-staatlicher Akteure

Die Involvierung nicht-staatlicher Akteure in der Erbringung öffentlicher Leistungen ist mit einigen Schwierigkeiten verbunden. Staatliche Institutionen genießen das Privileg allgemein verbindliche Entscheidungen hierarchisch auch gegen einen *widerstrebenden Willen* durchzusetzen, sofern es im allgemeinen Interesse liegt. Fähige Staaten, welche über ausreichende Ressourcen, Effizienz und Handlungsautonomie verfügen, gleichzeitig aber unwillig sind, im allgemeinen Interesse zu agieren,

²¹³ Fröhlich, Christiane/ Johannsen, Margaret/ Schoch, Bruno/ Heinemann-Grüder, Andreas/ Hippler, Jochem (Hg., 2010): Friedensgutachten 2010. Berlin: LIT-Verlag. S. 18.

²¹⁴ Anten, Lousie (2009): Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States. Issue Paper. Den Haag: Clingendael. S. 41.

²¹⁵ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185.

²¹⁶ Fröhlich, Christiane/ Johannsen, Margaret/ Schoch, Bruno/ Heinemann-Grüder, Andreas/ Hippler, Jochem (Hg., 2010): Friedensgutachten 2010. Berlin: LIT-Verlag. S. 18.

²¹⁷ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 182f.

sind in ihrer Handlungsautonomie insofern eingeschränkt, als durch das Aufkommen bewaffneter nicht-staatlicher Akteure in peripheren Gebieten immer weitere Ressourcen zur Konsolidierung der Macht im politischen Zentrum benötigt werden. Der verstärkte Einsatz von staatlichen Ressourcen zur Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Kräfte oder zur kriegerischen Befriedung von Konflikten erschwert jedoch das Aufkommen effektiver nicht-staatlicher Akteure, welche über ausreichende Handlungsautonomie und Kapazitäten zur selbstkoordinierten Erbringung öffentlicher Leistungen verfügen.²¹⁸

Das Dilemma in fragilen Situationen besteht darin, dass je geringer die Kapazität (od. der politische Wille) der Regierung zur Bereitstellung öffentlicher Güter ist, desto größer ist der Bedarf an einer Kompensation des Staatsversagens. Gleichzeitig ist jedoch das Aufkommen nicht-staatlicher Alternativen zur Erbringung öffentlicher Leistungen umso unwahrscheinlicher, da die Kapazitäten in Form von Personal, Expertise, Informationen, finanziellen Mittel oder auch diplomatischen Beziehungen gegenüber der Regierung eingeschränkt sind und Möglichkeiten nicht-staatlicher Akteure zur kollektiven Selbstorganisation erschwert werden.²¹⁹

Das Aufkommen bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen untergräbt das Gewaltmonopol des Staats und belastet die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft noch weiter. Während transformationsorientierte Gruppen aus dem Kampf gegen politische, soziale und ökonomische Marginalisierung entstanden sein und über eine breite gesellschaftliche Basis verfügen können, sehen andere Gruppe ihren Vorteil in einer Verstetigung von Kriegsökonomien und Schattenwirtschaft, welche sie mittels Gewalt kontrollieren können. Im Umgang mit bewaffneten Akteuren gilt es destabilisierende Faktoren zu minimieren und potentiell stabilisierende Kräfte zu mobilisieren und wirksam zu koordinieren, um Gewalt aus dem täglichen Leben zu verbannen.²²⁰

Herbert Wulf schlägt in diesem Zusammenhang ein auf mehreren Ebenen verankertes Gewaltmonopol vor, welches Ordnung anhand von zwei funktionalen Prinzipien schafft:²²¹

Subsidiarität: Die Ausübung des Gewaltmonopols soll an der untersten politischen Ebene ihren Ausgangspunkt finden, sofern diese Ebene die nötigen Kapazitäten besitzt und es effektiv und im Sinne guter Regierungsführung durchzusetzen vermag. Sollte dies nicht der Fall sein, wird es an die nächst höhere Ebene weitergereicht. Die Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen sieht in föderalistischen Strukturen oft vor, Polizeiaufgaben oder bestimmte Gerichtsbarkeiten auf Bezirks-

²¹⁸ Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700. S. 10ff.

²¹⁹ Ebd., S. 18.

²²⁰ Schneekener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood. SFB-Governance Working Paper Series No. 21. Berlin: DFG. S. 6.

²²¹ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 20.

oder Bundesstaatsebene zu verankern, während Aufgaben der Landesverteidigung auf nationalstaatlicher Ebene umgesetzt werden und transnationale Probleme wie u.a. Schmuggel oder Schlepperei in bilateralen Abkommen oder durch regionale Organisationen behandelt werden. Den Vereinten Nationen kommt als höchste Autorität in der Sicherung von Frieden und Stabilität Letztinstanzlichkeit zu.²²²

Vorherrschaft globaler Normen: Auf dem UN-Weltgipfel 2005 erkannte die internationale Gemeinschaft über die bestehenden Ausnahmen des Gewaltverbots gemäß Art. 2 (4) der UN Charta²²³ eine spezifische Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) an und bekräftigte, „dass Staaten ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit schützen müssen“, nicht zuletzt um ihren Verpflichtungen unter internationalem humanitären Völkerrecht, internationalem Strafrecht, Flüchtlingsrecht und allgemeinen Menschenrechtsnormen nachzukommen.²²⁴ Die primäre Schutzverantwortung obliegt den Staaten selbst, jedoch kommt der internationalen Gemeinschaft die Verantwortung zu, Staaten in der Umsetzung ihrer Verantwortung zu unterstützen. Kommen Staaten ihrer Schutzverantwortung nicht nach oder verüben eines der angeführten Verbrechen gegen ihre Bevölkerung, obliegt es der internationalen Gemeinschaft rechtzeitige und entscheidende Maßnahmen zu ergreifen.²²⁵ Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen obliegt es unter Berücksichtigung der UN-Charter über kollektive Maßnahmen zu entscheiden, weshalb die Schutzverantwortung als eine in der Entstehung befindliche Norm in ihrer Umsetzung auf den politischen Willen relevanter Akteure angewiesen ist.²²⁶

²²² “The United States and all member states of the U.N. have endorsed the concept of the “Responsibility to Protect.” In so doing, we have recognized that the primary responsibility for preventing genocide and mass atrocity rests with sovereign governments, but that this responsibility passes to the broader international community when sovereign governments themselves commit genocide or mass atrocities, or when they prove unable or unwilling to take necessary action to prevent or respond to such crimes inside their borders.” The White House (2010): National Security Strategy. Washington. S. 48. In: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [Zugriff: 13.2.2011]

²²³ Das Gewaltverbot nach Art. 2 (4) der UN-Charta kennt für die Androhung oder Anwendung von Gewalt zwei Ausnahmen: Das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung (Art. 51) und die Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Falle einer Gefährdung des internationalen Friedens militärische Zwangsmaßnahmen einzusetzen (Art. 42). Vgl. Paech, Norman (2009): Afghanistan-Krieg, Bundeswehreinsatz und Völkerrecht. AG Friedensforschung. In: <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Voelkerrecht/gutachten.html> [Zugriff: 15.5.2011]

²²⁴ Luck, Edward (2008): Der verantwortliche Souverän und die Schutzverantwortung: Auf dem Weg von einem Konzept zur Norm. In: Vereinte Nationen 2, 51-55. S. 51.

²²⁵ Alex, Bellamy (2010): The Responsibility to Protect – Five Years On. In: Ethics & International Affairs 24 (2), 143-169. S. 143.

²²⁶ Luck, Edward (2010): Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise? In: Ethics & International Affairs. S. 362.

subsidiarity principle: bottom-up	<i>monopoly of force</i>	supremacy principle: top-down
↑	global	↓
	regional	
	national	
	local	
<i>exercising the monopoly of force</i>		<i>norm setting</i>

Tabelle 5: Establishing a Multi-level Monopoly of Force. Quelle: Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 21.

Im Idealfall bietet konsolidierte Staatlichkeit Anreize zur Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in der Erbringung öffentlicher Leistungen (*Schatten der Hierarchie*). Mangelt es staatlichen Institutionen jedoch an der Fähigkeit/Legitimität kollektiv verbindliche Entscheidungen durchzusetzen, reduzieren sich Anreize für nicht-staatliche Akteure zur Kooperation mit dem Staat.²²⁷

Schatten der Anarchie: Begrenzte Staatlichkeit oder die komplette Abwesenheit staatlicher Autorität bzw. die rein räuberische Einstellung des Staats kann Anreize für lokale nicht-staatliche Akteure bieten selbst koordinierte Handlungen zu setzen und Sicherheit und Ordnung abseits staatlicher Autorität herzustellen (*Schatten der (traditionellen) Gemeinschaft*). Für internationale NGOs kann der *Schatten der Anarchie* in humanitären Krisen Anreize bieten zu intervenieren und öffentlichen Druck zu generieren.²²⁸ Während die Etablierung globaler Normen von oben herab erfolgt, weist Edward Luck auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure (z.B. Menschenrechtsorganisationen) und Wissenschaftler hin, welche in der Etablierung angehender Normen eine wichtige Rolle übernehmen.²²⁹

Externer Schatten der Hierarchie: Globale Normen können sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure in die Pflicht nehmen. Während die im Entstehen begriffene Norm der Schutzverantwortung Anreize für Staaten zu guter Regierungsführung enthält, können auch nicht-staatliche Organisationen zu guter Regierungsführung angeregt werden. Das Beispiel der Operation Lifeline Sudan zeigt (Kapitel 2.1.4) die Möglichkeiten der Kooperation zwischen internationalen Organisationen und lokalen bewaffneten Gruppen deutlich auf, in welcher sich UNICEF u.a. mit der SPLM/A mittels einem *Ground Rules* Abkommen koordinierte und letztere sich der Achtung der Kinderrechtskonvention von 1989 und der Genfer Konvention von 1949 samt den Zusatzprotokollen von 1977 verpflichtete.²³⁰ Der

²²⁷ Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700.

²²⁸ Ebd., S. 19.

²²⁹ Luck, Edward (2010): Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise? In: Ethics & International Affairs. S. 362.

²³⁰ UNICEF (1995): SPLM/OLS Agreement on Ground Rules. In:

http://ochaonline.un.org/humanitariannegotiations/Documents/References/SPLM_OLS_Agreement_on_Ground_Rules.pdf [Zugriff: 15.1.2011]; Weiterführend siehe: Bradbury, Mark/ Leader, Nicholas/ Mackintosh, Kate (2000): The „Agreement on Ground Rules“ in South Sudan. HGP Report 4. London: ODI.

Schatten der Anarchie und der externe Schatten der Hierarchie komplementieren und verstärken sich gegenseitig, da im Ersteren Kooperationsanreize für lokale nicht-staatliche Akteure, internationale NGOs, Staaten(koalitionen) oder multilaterale Organisationen geschaffen werden, während im Zweiteren die Grundsteine zur Einhaltung des zugesagten Engagements in fragilen Situationen verankert sind.²³¹

Dies führt zu einem Rollenwandel des Staats, in welcher der Staat zwar der Garant des allgemeinen Willens bleibt und das Privileg des institutionalisierten Gewaltmonopols genießt, jedoch in der Bereitstellung öffentlicher Güter zunehmend die Rolle eines Koordinators übernimmt.²³²

„Er ist immer weniger der souveräne Entscheider. Er entwickelt sich zum Mitspieler unter vielen – öffentlichen und privaten – Akteuren, der Lösungsprozesse anstößt, organisiert, moderiert und dadurch an der Entscheidung beteiligt ist. Wenn er reguliert, reguliert er in zunehmenden Ausmaß nur die Selbstregulierung autonomer Bereiche. Das hat Auswirkungen auf die relevanten Rechtsquellen. Konsequenterweise lässt sich eine deutliche Pluralisierung der Rechtsquellen beobachten. Denn der Staat ist nicht mehr der einzige Erzeuger von Recht.“²³³

“Customary law, traditional societal structures (extended families, clans, tribes, religious brotherhoods, village communities) and traditional authorities (such as village elders, headmen, clan chiefs, healers, bigmen, religious leaders, etc.) determine the everyday social reality of large parts of the population in developing countries even today, particularly in rural and remote peripheral areas. On many occasions, therefore, the only way to make state institutions work is through utilizing kin-based and other traditional networks. Thus the state’s “outposts” are mediated by “informal” indigenous societal institutions which follow their own logic and rules within the (incomplete) state structures.”²³⁴

Begriffe wie traditionell oder Gewohnheit/Brauch werden als idealtypisches Gegenstück zu exogenen, westlichen Staatsstrukturen gesehen. Die wechselseitigen Einflüsse im historischen Prozess, beginnend mit der kapitalistischen Expansion und der Kolonialisierung bis hin zur Globalisierung, erschweren jedoch eine idealtypische Unterscheidung und zeigen die Dynamik auf,

²³¹ Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700. S. 20.

²³² Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700.

²³³ Schuppert, Gunnar Folke (2010): Staat als Prozess. Eine staatstheoretische Skizze in sieben Aufzügen. Frankfurt/Main: Campus Verlag. S. 136.

²³⁴ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 20.

welcher Gewohnheiten und Bräuche ausgesetzt sind. Diese befinden sich in einer fortwährenden Transformation und Anpassung an neue Gegebenheiten und externe Einflüsse. Diese Anpassungsfähigkeit erlaubt es, traditionelle und westliche Ansätze zu kombinieren und etwas Neues zu konstruieren, etwas nicht gänzlich traditionelles, jedoch etwas mit traditionellen Wurzeln.²³⁵

Kenneth Menkhaus spricht sich für einen *mediated state* aus, in welchem die Zentralregierung mit begrenzten Kompetenzen und Kapazitäten ausgestattet ist und sich zur Durchführung staatlicher Kernfunktionen der lokalen Autoritäten bemächtigt, welche die Beziehung zwischen den lokalen Gemeinschaften und dem Staat mediierten. Dieser Ansatz verschmelzt das top-down Aufbauen staatlicher Strukturen, welche mit den gewachsenen informellen Institutionen auf lokaler Ebene harmonisieren und arbeitsteilig agieren sollen. Der Staat versucht also nicht seine Vorherrschaft auf lokaler Ebene durchzusetzen, sondern bindet die lokalen Strukturen ein und bildet einen Rahmen zur Koordinierung und Harmonisierung lokaler Gemeinschaften auf nationaler Ebene, wodurch eine konstruktive Beziehung zwischen der lokalen Bevölkerung und der Regierung auf nationaler Ebene entstehen soll.²³⁶

Anstatt von verwandtschaftsbasierenden gesellschaftlichen Ordnungen als Quelle von Korruption und Vetternwirtschaft zu sprechen, oder als Hindernisse für Rechenschaftspflicht und Transparenz, könnte man ebenso die wertvolle Bedeutung des sozialen Netzwerks herausstreichen, deren inhärentes System der gegenseitigen Kontrolle zum Vorbild nehmen und diese Netzwerke am Entstehen neuer politischer Ordnungen teilhaben lassen.²³⁷

“These diverse political powers can be seen as a seedbed of democracy and participative politics, which can broaden legitimacy, limit the ‘terror of the majority’, widen citizenship by institutionalizing multi-ethnicity and providing for sub-national competition, thus stimulating local self-governance, innovation and efficiency. The counter-argument assumes that sub-national authoritarianism is preserved, rule along ethnic instead of democratic lines are promoted, regional disparities are fostered, the rule of law is undermined, and the rise of demagogues is facilitated. The empirical experience offers results to support both of the divergent positions.”²³⁸

²³⁵ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 20.

²³⁶ Zitiert nach Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 29.

²³⁷ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 30.

²³⁸ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 23.

2. Peace- und Statebuilding im sudanesischen Kontext

„The concepts of peacebuilding and statebuilding have emerged in response to the growing concern that traditional development approaches might not be adequate or appropriate in situations characterised by insecurity, heightened risks of conflict and weak state capacity and legitimacy.“²³⁹

Traditionelle entwicklungspolitische Ansätze sahen Armutsreduktion als *trickle-down* Effekt einer Kombination aus makroökonomischem Wachstum, der effizienten Nutzung der Ressourcen und später auch verantwortungsvoller Regierungstätigkeit.²⁴⁰ Die Relevanz wirtschaftspolitisch dominierter Ansätze der Strukturanpassungsprogramme oder des Washington Consensus der Internationalen Finanzinstitutionen ist trotz ihrer indirekt intendierten armutsreduzierenden Wirkung²⁴¹ in Situationen bewaffneter Gewalt gering, wie der Generalsekretär der UN in seinem Bericht *Promoting development through the reduction and prevention of armed violence* unterstreicht:²⁴²

“Armed violence not only destroys lives, it also damages infrastructure and property, limits the delivery of public services, undermines investment in human, social and economic capital, and contributes to unproductive expenditures on security services. Armed violence undermines development and constitutes an impediment to the achievement of the Millennium Development Goals.“²⁴³

Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert umfassen zwei Dimensionen: “[...] (a) development policy must focus more squarely on the problem of state weakness and failure and (b) development assistance must be characterized by greater coherence and coordination, at both the national and international levels, in order to improve the effectiveness of aid.“²⁴⁴

²³⁹ OECD (2010): *Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges*. Paris: International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding/OECD. S. 21.

²⁴⁰ Ambert, Cecile (1997): *Alternatives to Traditional Development Policies: Acknowledging the Links Between Security and Development*. In: *African Security Review* 6 (3). In: <http://www.iss.co.za/pubs/asr/6no3/Ambert.html> [Zugriff: 27.2.2011]

²⁴¹ Vgl. Führmann, Bettina (2003): *Abkehr vom Washington Consensus? Die wirtschaftspolitische Strategie der Weltbank zur Armutsbekämpfung*. INEF Report 71. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

²⁴² UNSG (2009): *Report on Promoting development through the reduction and prevention of armed violence*. A/64/228. New York: United Nations. S. 1.

²⁴³ Bewaffnete Gewalt wird von der Genfer Deklaration über bewaffnete Gewalt und Entwicklung definiert als: “[...] the intentional use of illegitimate force (actual or threatened) with arms or explosives, against a person, group, community, or state that undermines people-centered security and/or sustainable development.“ Gilgen, Elisabeth/ Krause, Keith/ Muggah, Robert (2010): *Measuring and Monitoring Armed Violence: Goals, Targets and Indicators*. Genf: Geneva Declaration. S. 5

²⁴⁴ Klotze, Kurt (2006): *International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1*. München: Center for Applied Policy. S. 10.

Im folgenden Abschnitt werden aktuelle Peace- und Statebuildingkonzepte erläutert und Spannungen und Komplementaritäten in einem sich herausbildenden Konsens über die Bedeutung koordinierter und kohärenter Handlungen von lokalen und internationalen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks dargestellt.

Box 2: Peace- and Statebuilding

“The last decade of theory and practice has yielded important lessons about international efforts to prevent conflict, build peace, and foster the development of effective, legitimate, and resilient states capable of meeting the needs and expectations of their populations. Above all, it is now commonly accepted that statebuilding and peacebuilding are deeply political, context-specific processes: to be effective, international responses to fragile situations must therefore grapple with local context. This means understanding several factors: historical trajectories of state formation; underlying drivers of conflict; interaction of political and economic processes within the state; relationships among communities and between state and society; sources of legitimacy that the state may lay claim to (and competitors for those sources); informal means of distributing rights and resources and settling disputes; and capacities for peace that exist within and outside the state. It also means analyzing key actors and their values, interests, strategies, incentives, and relationships of power, and the impact that external influence can have on these dynamics.”²⁴⁵

2.1 Peacebuilding

„The costs of failing to build peace are stark and manifold. By most accounts, a significant number of armed conflicts relapse to war, and many “new” wars occur in countries that have failed to consolidate peace. When peacebuilding fails, parties to conflict often unleash greater violence than in the prior war – [the second Sudanese civil war is a case in point]. War also erases the gains of development in a process that some have called “reverse development,” in turn contributing to further warfare, violence, and impoverishment. War-torn and weak or absent institutions are also more vulnerable to disease and may under some conditions provide fertile ground for other international ills like arms trafficking, transnational crime, and terrorist networks.”²⁴⁶

²⁴⁵ Slotin, Jenna/ Wyeth, Vanessa/ Romita, Paul (2010): Power, Politics, and Change: How International Actors Assess Local Context. New York: International Peace Institute. S. 3.

²⁴⁶ Call, Charles/ Cousens, Elizabeth (2008): Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. In: International Studies Perspectives 9, 1-21. S. 1f.

Im Zuge der Aufweichung der westfälischen Dichotomie von Staaten- und Bürgerkrieg entwickelte sich seit den 1980er Jahren eine globalisierte Form politisch motivierter Gewalt,²⁴⁷ deren Grenzen gegenüber organisierter Kriminalität und massiven Menschenrechtsverletzungen verschwimmen.²⁴⁸ Charakteristisch für diese Form des Krieges ist eine Privatisierung, Kommerzialisierung und Entgrenzung der Gewalt, in welcher auch kleine Gruppen durch den strategischen Einsatz von Asymmetrien (bspw. nichtterritoriale Kriegaakteure) ihnen unliebsame Friedensschlüsse untergraben können.²⁴⁹ Die Entflechtung treibender Kräfte *lang anhaltender und ergebnisloser* kriegerischer Gewalt bedingt deshalb einen Prozess,²⁵⁰ in welchem Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung die politischen Ziele staatlicher und nicht-staatlicher Gewaltakteure reflektieren.²⁵¹

Box 3: UN Peacebuilding Definition

„Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundation for sustainable peace and development. Peacebuilding is a complex, long-term process of creating the necessary conditions for sustainable peace. It works by addressing the deep-rooted, structural causes of violent conflict in a comprehensive manner. Peacebuilding measures address core issues that effect the functioning of society and the State, and seek to enhance the capacity of the State to effectively and legitimately carry out its core functions.“²⁵²

2.1.1 Agenda for Peace

Nach dem Ende des Kalten Krieges stärkte sich das Bewusstsein der internationalen Staatengemeinschaft über die Bedeutung der Umsetzung der Ziele in der Charta der Vereinten Nationen.²⁵³ Während in der Zeit nach 1945 insgesamt 279 Vetos der ständigen Mitglieder des

²⁴⁷ Die *Symmetrierung der politischen Akteure* anhand von Regeln (z.B. Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten) und technischen oder organisatorischen Mitteln, welche idealtypisch in einem Duell oder Turnier verwirklicht ist, wird zunehmend durch den *strategischen Gebrauch von Asymmetrien* untergraben. Vgl. Münkler, Herfried (2006): Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft. S. 53ff.

²⁴⁸ Kaldor, Mary (2000): Neue und alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung. Frankfurt/Main: Suhrkamp. S. 8.

²⁴⁹ Münkler zitiert nach Bonacker, Thorsten/ Imbusch, Peter (2006): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung: Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In: Imbusch, Peter/ Zoll, Ralf (Hg.): Friedens- und Konfliktforschung: Eine Einführung. Wiesbaden: VS-Verlag. 107-126. S. 112.

²⁵⁰ Münkler, Herfried (2006): Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft. S. 50.

²⁵¹ Ein breites Konfliktspektrum im Südsudan umfasst eine Vielzahl heterogener Gewaltakteure, von denen die SPLM sich im Zuge des CPAs in einem komplexen Transformationsprozess von einer Rebellenbewegung hin zur dominanten politischen Staatspartei in einem souveränen Südsudan befindet. Andere Gewaltakteure umfassen eine Vielzahl an unterschiedlichen nicht-staatlichen Kollektiven: u.a. verbleibende Teile der SSDF, abtrünnige Kader der SPLA, Gruppen wie die White Army oder die Arrow Boys, oder grenzüberschreitende Gruppen wie die LRA. Vgl. Kapitel 4.2.; Vgl. Kaldor, Mary (2010): Inconclusive Wars: Is Clausewitz still relevant in these global Times? In: Global Policy 1 (3), 271-281.

²⁵² UNDPK (2008): United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations. S. 18.

²⁵³ „We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and to promote social progress and better standards of life in larger freedom, and for these ends to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and to unite our strength to maintain international peace and security, and to ensure, by the acceptance of principles and the

Sicherheitsrates die Vereinten Nationen im Umgang mit bewaffneten Konflikten zahnlos machten, erlangte der Diskurs über Peacebuilding Anfang der 1990er Jahre enormen Aufschwung.²⁵⁴

Der neu eingeschlagene Weg - *Agenda for Peace* - sah vor, bewaffneten Konflikten durch den Einsatz diplomatischer Mittel vorzubeugen (*preventive diplomacy*), im Falle militärischer Auseinandersetzungen diese am Verhandlungstisch durch *peace-making* Anstrengungen beizulegen bzw. wenn nötig auch durch den Einsatz robuster *peace-enforcement* Einheiten zu erzwingen und die Einhaltung von Friedensabkommen mittels *peace-keeping* Operationen zu überwachen. Die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft im Zuge von post-Konflikt *peace-building* Maßnahmen sollte schlussendlich den Wiederaufbau von Institutionen und Infrastruktur sicherstellen und eine friedliche Koexistenz zwischen vormals antagonistischen Akteuren ermöglichen und ein Wiederaufflammen von Kampfhandlungen verhindern. Eine Aufarbeitung der Konfliktursachen (*economic despair, social injustice and political oppression*) sollte dabei langfristig zur Konsolidierung des Friedens beitragen.²⁵⁵

Die Umsetzung orientierte sich an der kurzfristigen Stabilisierung eines negativen Friedens, der raschen Abhaltung von demokratischen Wahlen, meist innerhalb von zwei Jahren nach Unterzeichnung eines Friedenabkommens, und dem Aufbau eines marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystems (*liberal peacebuilding*). Die Erfahrungen und Ereignisse der 1990er Jahre unterstrichen jedoch die enorme Komplexität von (post-)Konfliktsituationen, vor allem in Abwesenheit belastbarer politischer Prozesse, in welchen eine friedliche Kanalisierung gesellschaftlicher Interessen bzw. Erwartungen möglich wäre.²⁵⁶ Prominenz erlangte der Diskurs fragiler Staatlichkeit im Zuge des 11. Septembers 2001, als die Gefahren zerfallender oder gescheiterter Staaten für die internationale Sicherheit sichtbar wurden.²⁵⁷ Im ersten Quartal 2011 steht die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft erneut im Mittelpunkt globaler Aufmerksamkeit im Zuge gesellschaftlicher Umbrüche und brutaler Regimestabilität im arabischen Raum.

„As a result, from the late 1990s onward, the concept of peacebuilding has become more expansive and more consciously focused on the importance of [at least minimally functioning] state institutions, while it continues to emphasise the centrality of non-

institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples, [...]“ United Nations (1945): Charter of the UN. Preamble. In: <http://www.un.org/en/documents/charter/preamble.shtml> [Zugriff: 13.3.2011]

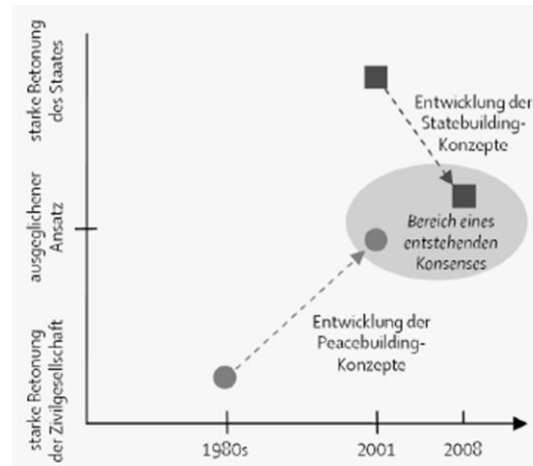
²⁵⁴ Boutros-Ghali, Boutros (1992): *Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. A/47/277-S/241111. New York: United Nations. Para 14.

²⁵⁵ Ebd., Para 15.

²⁵⁶ Rocha Menocal, Alina (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute.

²⁵⁷ Schneckenner, Ulrich (2004): *States at Risk – Zur Analyse fragiler Staatlichkeit*. In: ders. (Hg.): *States at Risk: Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. SWP-Studie 43. Berlin: SWP. 5-27.

state actors (mainly civil society) and bottom-up processes as key to building sustainable peace.”²⁵⁸



Grafik 5: Die konzeptionelle Entwicklung von Peacebuilding und Statebuilding im Zeitverlauf. Quelle: Grävingholt, Jörn/ Gänzle, Stefan/ Ziaja, Sebastian (2009): Vom Zielkonflikt zur Konvergenz: Peacebuilding, Statebuilding und der neue Konsens der Gebergemeinschaft. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. S. 2.

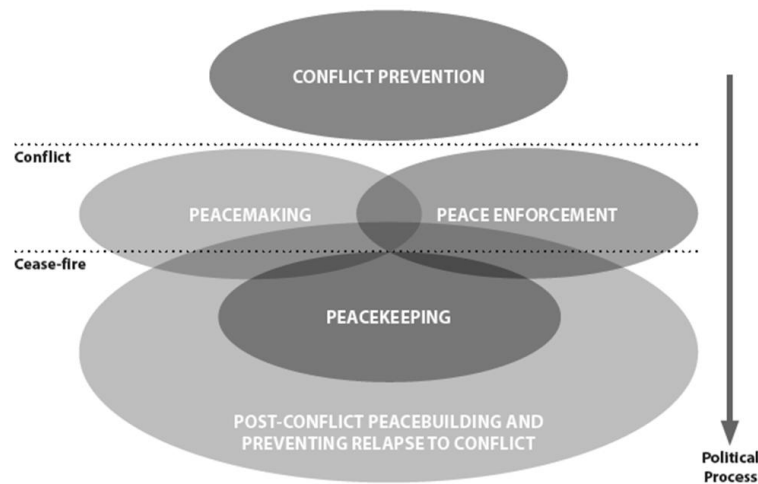
2.1.1.1 Friedenskonsolidierung in fragilen Situationen

Die in der Agenda for Peace konzipierten Aktivitäten beeinflussen den politischen Prozess im Zielland, welcher der Beziehung von Staat und Gesellschaft zugrunde liegt. Die einzelnen Aktivitäten finden nicht isoliert voneinander und in zeitlicher Abfolge statt, sondern beeinflussen sich in ihrer Wirkungskraft wechselseitig und bedingen einander gleichzeitig:²⁵⁹ „The Secretary-General recently observed to the Security Council that „we should move beyond the idea of a clear-cut sequence of peacemaking, peacekeeping and peacebuilding. These tools should be deployed in integrated fashion, not kept in separate silos. Conflict seldom follows a tidy path. We must continue to evolve, towards a faster and more flexible architecture of response that allows us to customize our assistance to the real and immediate needs on the ground”.²⁶⁰

²⁵⁸ Rocha Menocal, Alina (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 3.

²⁵⁹ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 12.

²⁶⁰ United Nations (2011): Civilian capacity in the aftermath of conflict. A/65/747-S/2011/85. 22.2.2011. New York: United Nations. S. 32. Para 63.



Grafik 6: Linkages and Grey Areas. Quelle: UNDPK (2008): United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations. S. 19.

Nicht nur, dass politische Einigungsprozesse am Verhandlungstisch einen Waffenstillstand ermöglichen, sie legen auch den Grundstein für eine friedliche Koordination unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen. Bestenfalls findet eine Beseitigung der Konfliktursachen mit breiter Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte von unten statt, wodurch eine Transformation der Gesellschaft und die Gewährleistung menschlicher Sicherheit ermöglicht, Missstände und horizontale Ungleichheiten zwischen vormals antagonistischen Akteuren beseitigt und langfristig wirksame Anreize zur Kooperation gelegt werden sollen.²⁶¹ Während diese Ambition jedem Friedensvertrag zugrunde liegen sollte, ist die Umsetzung abhängig vom Kontext und in jedem Falle langfristiger Natur sowie schwer messbar,²⁶² da der Übergang von Krieg zu Frieden kein rein technischer, sondern ein inhärent politischer Prozess ist.²⁶³

Call und Cousens definieren Peacebuilding insofern als “those actions undertaken by international or national actors to institutionalize peace, understood as the absence of armed conflict (‘negative peace’) and a modicum of participatory politics (as a component of ‘positive peace’) that can be sustained in the absence of an international peace operation”.²⁶⁴

Friedenskonsolidierung wird primär als eigenverantwortliche Aufgabe und Pflicht nationaler Akteure gesehen, welche von der internationalen Gemeinschaft lediglich angeregt, begleitet und unterstützt werden kann:²⁶⁵ „Only national actors can address their society’s needs and goals in a sustainable

²⁶¹ Rocha Menocal, Alina (2010): State-building for Peace – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. Badia Fiesolana: European University Institute. S. 3.

²⁶² Call, Charles/ Cousens, Elizabeth (2008): Ending Wars and Building Peace. In: International Studies Perspectives 9, 1-21. S. 7.

²⁶³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. xviii.

²⁶⁴ [2007] zitiert nach Rocha Menocal, Alina (2010): State-building for Peace – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. Badia Fiesolana: European University Institute. S. 3.

²⁶⁵ United Nations (2009): Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. A/63/881-S/2009/304. New York: United Nations. Para 7.; Vgl. Preamble der Dili Declaration: A New Vision for Peacebuilding and Statebuilding. In: OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A synthesis of findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 9.

way.”²⁶⁶ Dabei gilt es jedoch eine Vielzahl an Herausforderungen in post-Konfliktsituationen zu bewältigen, welche je nach Kontext und dem Vorhandensein von Kapazitäten auf globaler bis lokaler Ebene unterschiedliche Gewichtung erfahren können. Im internationalen Peacebuilding-Diskurs zeichnet sich zunehmend eine Annäherung in der Identifikation essentieller Einflussfaktoren ab,²⁶⁷ welche im Zuge der Erstellung nationaler Strategien zur Armutsreduktion und Konfliktprävention von nationalen Akteuren artikuliert und internationalen Partnern unterstützt werden sollen.²⁶⁸

Während Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit, Entwicklung und Governance eine zentrale Rolle einnehmen, sind drei Aspekte in der Formulierung von Strategien innerhalb spezifischer Peacebuildingdimensionen von entscheidender Bedeutung (Tabelle 6): Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und Stärkung eigenverantwortlicher Prozesse des Konfliktmanagements müssen im Einklang mit Menschenrechtsnormen stehen, *gender*-sensitiv sein und die vorhandenen Kapazitäten im Partnerland reflektieren. Die unterschiedlichen Dimensionen erfahren in der Strategieformulierung trotz gemeinsamer Ziele je nach Kontext und Perspektive der handelnden Akteure unterschiedlichen Stellenwert. Drei Prioritäten teilen jedoch ungeteilte Dringlichkeit in der Friedenskonsolidierung:

„Uppermost among the priorities [...] were reaching a political settlement that provides a stable foundation for peace and for dialogue between the state and society, the absence of open conflict, and the provision of basic safety and security for the population. Those priorities were moreover found to underpin progress in other critical peacebuilding and statebuilding areas.”²⁶⁹

Die Art der Beendigung eines Konflikts legt den Grundstein für zukünftige Mechanismen eigenverantwortlicher Konfliktregelung. Die komplexe Natur von Konflikten, deren gleichzeitiges Auftreten und die wechselseitige Beeinflussung verschiedener Konflikte in unterschiedlichen Stadien²⁷⁰ bedingen flexible und multidimensionale Anstrengungen in der Konsolidierung des Friedens,²⁷¹ wobei *Post-Konfliktsituationen* nicht mit *Frieden* gleich zu setzen sind.²⁷²

²⁶⁶ United Nations (2009): Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict. A/63/881-S/2009/304. New York: United Nations. Para 7.

²⁶⁷ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. NUPI Working Paper. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 7.

²⁶⁸ Statement by the g7+, 9.4.2010, Dili, Osttimor. In: OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A synthesis of findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 12.

²⁶⁹ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A synthesis of findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 25.

²⁷⁰ *Post-conflict/crisis or political transition situations; deteriorating governance environments; gradual improvement, and; prolonged crisis or impasse.* OECD (2007): Principles for good international Engagement in Fragile States & Situations. Paris: OECD/DAC. S. 1.

²⁷¹ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd.

²⁷² Mehler, Andreas/ Lambach, Daniel/ Smith-Höhn, Judy (2010): Legitimate Oligopolies of Violence in Post-Conflict Societies with particular Focus on Liberia and Sierra Leone. Osnabrück: DSF. S. 6.

„Despite their diversity, the initial post-conflict period in most countries is characterized by significant insecurity and political uncertainty. We have learned that continued fragility and considerable volatility often accompany evolving peace processes. Stability in one part of a country may coexist alongside continued violence in other parts. Humanitarian crises and continued violations of human rights may continue to unfold beyond the formal cessation of hostilities. The end of conflict does not necessarily mean the arrival of peace: a lack of political consensus and trust often remains and the root causes of the conflict may persist. There may also be increased tensions as people return to destroyed or occupied homes. Impunity for serious crimes and atrocities, including sexual and gender-based violence, which may have occurred before, during and after the conflict can seriously jeopardize peacebuilding efforts during this early phase. Failure to restore State authority, particularly in remote border areas, may create new sources of threat or permit wartime practices of smuggling or illegal trade in natural resources to persist or even expand, undermining State revenue.“²⁷³

Die Integration humanitärer Hilfe in eine umfassende Peacebuildingstrategie ist eine wichtige Ergänzung im Verständnis bewaffneter Konflikte. Obwohl humanitäre Maßnahmen als unparteiliche und neutrale Unterstützung der Not leidenden Bevölkerung und ohne friedenskonsolidierende Zielsetzungen konzipiert sind,²⁷⁴ sind sie dennoch Teil des Übergangsprozesses von Konflikt zu Frieden. Aufgrund eingeschränkten Zugangs inmitten bewaffneter Auseinandersetzungen nimmt die Art der Kanalisierung humanitärer Unterstützungsleistungen Einfluss auf den politischen Prozess und den Konflikt, wie am Beispiel der Operation Lifeline Sudan deutlich wird.²⁷⁵

²⁷³ Haslie, Anita/ Borchgrevink, Axel (2007): International Engagement in Sudan after the CPA. Report on the piloting of OECD/DAC's "Principles for Good International Engagement in Fragile States" for the Case of Sudan. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, NUPI.

²⁷⁴ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 9.

²⁷⁵ Macrae, Joanna/ Bradbury, Mark/ Jaspars, Susanne/ Johnson, Douglas/ Duffield, Mark (1997): Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. In: Disasters 21 (3), 223-243. S. 240.

<i>Basic safety and security</i>	<i>Inclusive political processes</i>	<i>Basic services</i>	<i>Core government functionality</i>	<i>Economic revitalization</i>	
Basic safety and security	Inclusive political process	Humanitarian activities	Core government functionality	Economic revitalization	
Community violence reduction	Constitutional processes	Agriculture	Aid policy and coordination	Employment generation	
Disarmament and demobilization	Elections and electoral processes	Camp coordination, camp management	Anti-corruption	Natural resource management	
Mine action	Mediation, good offices and conflict resolution	Education	Executive branch	Private sector and industrial development	
Police	Support to civil society	Early recovery	Legislative branch	Public works and infrastructure	
Protection of civilians	Political party development	Emergency shelter	Local governance		
Security sector reform and governance	Public information and media	Health	Public administration reform		
Transnational crime/ counter-terrorism		Nutrition	Public financial management		
Justice		Protection	Urban planning		
Corrections		Water, sanitation and hygiene			
Criminal justice					
Judicial and legal reform					
Transitional justice					
Capacity development					
Gender					
Human rights					

Tabelle 6: Core tasks in the aftermath of conflict: clusters and subclusters of activity. Quelle: United Nations (2011): Civilian capacity in the aftermath of conflict. A/65/747-S/2011/85. New York: United Nations. S. 21.

2.1.2 Friedenskonsolidierung als gemeinsamer Zweck

Die Umsetzung friedenskonsolidierender Aktivitäten obliegt häufig autonomen Akteuren, deren langfristige Effektivität jedoch voneinander und dem generellen Umfeld abhängt.²⁷⁶ Einerseits gilt es einen Übergang zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen zu finden, sowie andererseits eine Harmonisierung externer Interessen und eine Ausrichtung derselben an nationalen Prioritäten zu bewerkstelligen.²⁷⁷

Kurzfristig gilt das Zusammenwirken von Akteuren in multidimensionalen Friedensoperationen der Sicherung eines stabilen Umfelds, während langfristig belastbare politische Prozesse und eigenverantwortliche Konfliktmanagementkapazitäten angestrebt werden.²⁷⁸ Da sich Konflikte und Friedensprozesse nicht linear entwickeln, sondern sich durch plötzliche Änderungen des operativen Umfelds von Friedenseinsätzen auszeichnen können, sind *Targeted Peacebuilding-Maßnahmen* essentiell für einen flexiblen Umgang mit Konflikten. Der durch fortwährende Konfliktanalysen informierte und gezielte Einsatz bestimmter Aktivitäten fungiert als Reaktion auf Änderungen im Umfeld und dient der Umsetzung einer umfassenderen Strategie. Systemweite Peacebuilding-Strategien formulieren langfristige Ziele, stimmen einzelne Aktivitäten aufeinander ab und erkennen Wechselwirkungen einzelner Handlungen.²⁷⁹

„An individual donor or implementing agent may not think of, or categorise the funding of, for example, the construction of a road, as peacebuilding from a programme level perspective. However, from a systemic perspective, e.g. in the context of an integrated peacebuilding framework, the construction of roads may be regarded as an important element of a larger system peacebuilding framework. It may create work, including for ex-combatants, it may stimulate local economies and improve livelihoods by providing access to markets, it may stimulate local contractor capacity, it may open up outlying areas previously marginalized because of their inaccessibility, and assist in the extension of the authority of the state into those territories, and it may contribute to overall economic growth, all of which are important aspects of an environment conducive to a successful peace process and thus preventing a relapse into conflict.“²⁸⁰

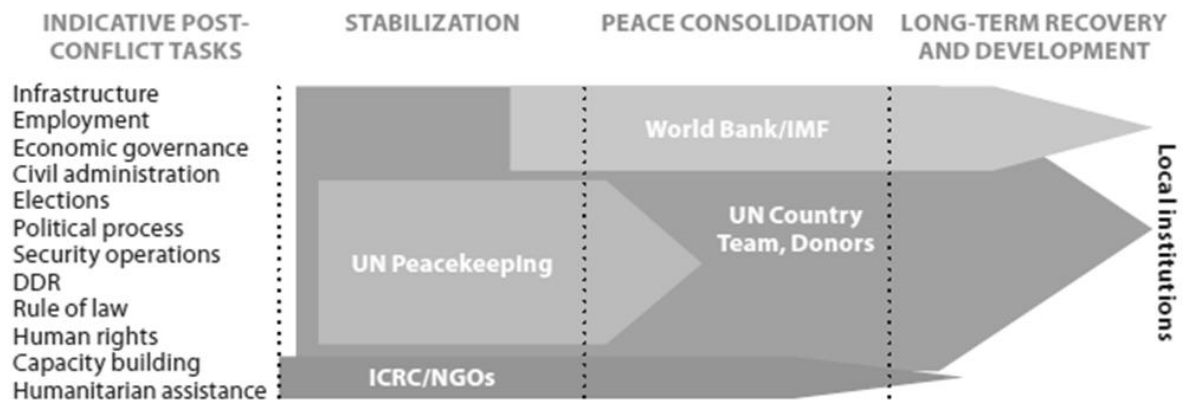
²⁷⁶ De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 7ff.

²⁷⁷ Vgl. Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnett, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. S. 157f.

²⁷⁸ UN-DPKO (2008): United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations. S. 22f.

²⁷⁹ De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 15-18.

²⁸⁰ De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 18.



Grafik 7: The Core Business of Multi-dimensional United Nations Peacekeeping Operations. Quelle: UN-DPKO (2008): United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations. S. 23.

„Apart from peacekeeping and peacebuilding mandates of international missions there is a range of 500 donor organizations and up to 10,000 NGOs working in the field of preventing conflict, mediating and promoting peace, and building capacities for responsive state institutions.“²⁸¹

Fehlende Kohärenz und eine Fragmentierung einzelner Aktivitäten führt häufig zu vermeidbaren Duplikationen von Anstrengungen, ineffizienten Ausgaben und schlechter Qualität in der Leistungserbringung. Im Endeffekt limitiert mangelnde Kohärenz (*strategic deficit*) die Wirkung externer Anstrengungen und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen, wodurch ein Rückfall in kriegsähnliche Auseinandersetzungen wahrscheinlicher wird. Die Ausrichtung einzelner Maßnahmen an einer gemeinsamen und systemweiten Peacebuildingstrategie obliegt allerdings den jeweiligen Akteuren und deren Kooperationsbereitschaft. Cedric de Coning identifiziert vier Beziehungen, in welchen kohärente Politikformulierung Einfluss auf die Nachhaltigkeit von friedenskonsolidierenden Maßnahmen nehmen.²⁸²

„[...] (1) agency coherence, i.e. consistency among the policies and actions of an individual agency, including the internal consistency of a specific policy or programme; (2) whole-of-government coherence, i.e. consistency among the policies and actions of the different government agencies of a country; (3) external coherence, i.e. consistency among the policies pursued by the various international actors in a given country context (harmonisation); and (4) internal/external coherence, i.e. consistency

²⁸¹ Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2011): Linking peacebuilding and statebuilding – A new paradigm for UN response to fragile situations. In: Development Dialogue No. 55. Dealing with crimes against humanity. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. 153-182. S. 153.

²⁸² De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 19f.

between the policies of the local and international actors in a given country context (alignment).”²⁸³

Eine umfassende Harmonisierung und Ausrichtung autonomer Akteure ist aufgrund der partikularen Interessen und Motivationen nur bedingt realistisch, jedoch bestehen Bestrebungen friedenskonsolidierende Aktivitäten auf eine gemeinsame strategische Basis zu stellen, effektiver zu koordinieren und partikuläre Stärken (und auch Schwächen) einzelner Akteure in einer einander ergänzenden Weise zu nutzen.²⁸⁴

2.1.2.1 Menschliche Sicherheit

“[...] peacebuilding can be seen as a long-term multidimensional and transformative process, which involves the dismantling or reform of structures that engender or promote violence and the building of conflict-sensitive and peace-promoting structures at local, intermediate and macro levels of society. A defining characteristic of this process is a conscious pursuit of human security and freedom. Among the basic elements of human security and freedoms sought by people in war-torn societies are livelihood security and opportunities for human development.”²⁸⁵

Der Begriff *menschliche Sicherheit* legte im Human Development Report 1994 eine neue normative Richtung vor und integrierte alle Tätigkeitsbereiche der UN in einem umfassenden Konzept.²⁸⁶ Sicherheit sollte nicht mehr auf die territoriale Sicherheit eines Staats, die Sicherung nationaler Interessen in der Außenpolitik oder die Sicherheit gegen einen nuklearen Holocaust beschränkt sein, sondern die Menschen anstelle des Staats in den Mittelpunkt stellen und die Beziehung zwischen Staat und Bürgern beleuchten. Die Sicherheit eines Staats oder eines Regimes sollte nicht mehr mit dem Wohlergehen der Bevölkerung gleichgesetzt werden, sondern der Staat wurde als potentielle Bedrohung der Bürger erkannt.²⁸⁷

Bedrohungen für die menschliche Sicherheit wurden im HDR 1994 in sieben Kategorien subsumiert (*economic, food, health, environmental, personal, community and political security*) und in ihrer Gesamtheit als interdependente Einflussfaktoren mit globalen Auswirkungen anerkannt, denen es

²⁸³ De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 20f.

²⁸⁴ De Coning, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

²⁸⁵ Shanmugaratnam, N. (2008): Civil War, Peace Processes & Livelihoods. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 1-26. S. 2.

²⁸⁶ Martin, Mary/ Owen, Taylor (2010): Second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. In: International Affairs 86 (1), 211-224. S. 213.

²⁸⁷ Krause, Keith (2004): Is Human Security “More than just a Good Idea”? In: Brzoska, Michael/ Croll, Peter J.: Promoting Security: but how and for whom? Bonn International Center for Conversation Brief 30, Bonn: BICC, 43-46. S. 43f. In: <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/briefs/brief30/brief30.pdf> [Zugriff: 19.11.2010]

vorbeugend zu begegnen gilt.²⁸⁸ In einem breiten Verständnis umfasst menschliche Sicherheit nicht nur die Abwesenheit physischer Gewalt (*freedom from fear*), sondern auch die Respektierung der Menschenrechte und die Befriedigung von Grundbedürfnissen (*freedom from want*): „In the final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. Human security is not a concern with weapons – it is a concern with human life and dignity.“²⁸⁹

Ein breiter Begriff menschlicher Sicherheit wurde u.a. durch die Commission on Human Security vertreten.²⁹⁰ Eine Überdehnung und Vermischung mit anderen Konzepten trug jedoch zur sinkenden Präsenz im UN-Diskurs bei.²⁹¹

Keith Krause argumentiert, dass lediglich eine enge Definition menschlicher Sicherheit sowohl analytischen als auch praktischen Nutzen aufweist, um die Beziehung zwischen Sicherheit und Konflikt, existenziellen Bedrohungen und Gewaltanwendung zu beleuchten.²⁹² Aus Sicht einer engen Definition müssten u.a. folgende Themen vorrangig behandelt werden, um menschliche Sicherheit zu gewährleisten und menschliche Entwicklung zu ermöglichen: “Eliminating the scourge of antipersonnel land-mines; Stopping the use of child soldiers and implementing effective demobilization and reintegration programs for them; Ending the tradition of impunity by promoting the work of the International Criminal Court; Combating proliferation and misuse of small arms and light weapons; Working towards security-sector reform, including not just the armed forces, but the police and criminal justice system; Promoting good governance in the security sector.“²⁹³

Demgegenüber steht die Ausrichtung der Europäischen Union, welche im Barcelona Bericht 2004 eine direkte Verbindung der weltweiten menschlichen Sicherheit, in einem breiten Verständnis, mit der Sicherheit europäischer BürgerInnen konstatierte.²⁹⁴ Diese breite Definition von Sicherheit setzt das Individuum in den Fokus eines umfassenden Ansatzes, welcher die Felder Menschenrechte, Sicherheit und Entwicklung umfasst und es ermöglichen soll, durch die Auflösung der bereits verschwimmenden Grenzen der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik, die EU zu einem

²⁸⁸ UNDP (1994): Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. New York, Oxford: Oxford University Press. S. 22ff.

²⁸⁹ UNDP (1994): Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. New York, Oxford: Oxford University Press. S. 22.

²⁹⁰ Co-Chairs: Sadako Ogata und Amartya Sen. Commission on Human Security (2003): Human Security Now. New York. In: <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html> [Zugriff: 19.11.2010]

²⁹¹ Martin, Mary/ Owen, Taylor (2010): Second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. In: International Affairs 86 (1), 211-224. S. 211ff.

²⁹² Krause, Keith (2004): Is Human Security “More than just a Good Idea”? In: Brzoska, Michael/ Croll, Peter J.: Promoting Security: but how and for whom? Bonn International Center for Conversation Brief 30, Bonn: BICC, 43-46. S. 44.

²⁹³ Krause, Keith (2004): Is Human Security “More than just a Good Idea”? In: Brzoska, Michael/ Croll, Peter J.: Promoting Security: but how and for whom? Bonn International Center for Conversation Brief 30, Bonn: BICC, 43-46. S. 45.

²⁹⁴ Study Group on Europe’s Security Capabilities (2004): A Human Security Doctrine for Europe. Barcelona Report. S. 28. In: <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/HumanSecurityDoctrine.pdf> [Zugriff: 13.2.2011]

effektiveren Partner werden zu lassen.²⁹⁵ Das Konzept menschlicher Sicherheit vereinte kurz- und langfristige Anstrengungen, verschmolz diverse Agenden wie humanitäre Unterstützung, Krisenmanagement und Entwicklung, und integrierte Gender- und Menschenrechtsfragen, wodurch das Konzept einerseits die Außenpolitik der EU mit einem umfassenden Ansatz ausstattete Unterentwicklung und Unsicherheit zu adressieren, sowie andererseits die Kooperation zwischen vormals separaten Handlungsfeldern stärken sollte.²⁹⁶

Martin und Owen weisen jedoch darauf hin, dass nicht alle Bedrohungen innerhalb eines breiten Verständnisses menschlicher Sicherheit in einem spezifischen Kontext Relevanz haben müssen, sondern dass einzelnen Bedrohungen in einem spezifischen Kontext keine Dringlichkeit zukommen kann, während andere Risikofaktoren durchaus verstärkter Aufmerksamkeit bedürfen. Es ist weniger die Quelle der Unsicherheit als vielmehr die Ernsthaftigkeit der Bedrohung, welche die Politikformulierung lenken sollte: Während die Gesamtheit an möglichen Einflüssen im spezifischen Kontext wahrgenommen wird, verbleiben diese innerhalb ihrer spezifischen Felder und Institutionen, solange sie nicht als schwerwiegende Gefahr menschlicher Sicherheit und prioritäres Handlungsfeld im Interesse aller Beteiligten identifiziert werden.²⁹⁷

Darüber hinaus sollten die Menschen im Fokus der Debatte nicht als passive Statisten wahrgenommen werden, sondern als eigenverantwortliche Akteure, welche trotz fragmentierter Eliten und schwacher staatlicher Institutionen ihre Existenzgrundlagen in fragilen Situationen innerhalb ihrer Möglichkeiten (*coping strategies*) bestreiten.²⁹⁸ Die internationale Gemeinschaft sollte insofern ihre Rolle in der Unterstützung nationaler Prioritäten suchen,²⁹⁹ ein Gleichgewicht zwischen ihrem Mandat und den verfügbaren Mitteln anstreben³⁰⁰ und praktikable Lösungen umsetzen,³⁰¹ welche einem sich rasch veränderten und komplexen Kontext gerecht werden und sich durch Flexibilität auszeichnen.³⁰²

²⁹⁵ Ferrero-Waldner, Benita (2006): Human Security and Aid Effectiveness: The EU's Challenges. Speech by European Commissioner Ferrero-Waldner. London: Overseas Development Institute. In: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6399_en.htm [Zugriff: 14.2.2011]

²⁹⁶ Martin, Mary/ Owen, Taylor (2010): Second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. In: International Affairs 86 (1), 211-224. S. 219.

²⁹⁷ Martin, Mary/ Owen, Taylor (2010): Second generation of human security: lessons from the UN and EU experience. In: International Affairs 86 (1), 211-224. S. 222f.

²⁹⁸ Urlacher, Brian (2008): A bottom-up approach to Peacebuilding. In: International Studies Review 10, 619-621.

²⁹⁹ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd.; Vgl. Kapitel 2.3 Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Situationen.

³⁰⁰ Brahimi, Lakhdar (2000): Report on the Panel on United Nations Peace Operations. A/55/305-S/2000/809. New York: United Nations. Para 63. In: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/full_report.htm [Zugriff: 14.2.2011]

³⁰¹ Waal de, Alex (2007): Darfur and the failure of the responsibility to protect. In: International Affairs 83 (6), 1039-1054. S. 1054.

³⁰² Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 45.

2.1.3 Operation Lifeline Sudan

Operation Lifeline Sudan wurde 1989 als Reaktion auf den zweiten Bürgerkrieg und dessen Konsequenzen gegründet (v.a. aufgrund der Hungersnot 1988 in Bahr el Ghazal) und war der erste UN geführte humanitäre Hilfseinsatz zur Unterstützung beider Parteien eines internen Konflikts.³⁰³ Bemerkenswert war vor allem der Grad an Kooperation mit den Rebellenbewegungen. Die Übereinkommen bezüglich der Etablierung von *Ground Rules* zwischen der OLS und der SPLA bzw. der SSIM führten zwischen 1992 und 1995 dazu, dass der Schutz von Menschenrechten und die Neutralität der humanitären Operation formalisiert wurden. Dies war vor allem deshalb wichtig, da OLS eine rein humanitäre Operation war und keinen militärischen Schutz des Personals oder der Bevölkerung vor Ort hatte.³⁰⁴

Das primäre Ziel der OLS war es, humanitäre Hilfe für die Bevölkerung im Südsudan zu leisten und sichere Zugänge für die Verteilung der Hilfslieferungen mit der Regierung in Khartum und der SPLA auszuhandeln,³⁰⁵ jedoch wurde bald klar, dass die nötige Infrastruktur zur Durchführung von humanitären Programmen nicht existierte. Der Aufbau von Kapazitäten zur Erbringung der Leistungen erfolgte auf unterschiedliche Weise. Einerseits wurden die *relief wings* der Konfliktparteien im Süden mittels Geldzahlungen unterstützt (SRRA, RASS), sowie andererseits der Aufbau sudanesischer NGOs und kirchlicher Organisationen finanziert. Erstere Variante löste allerdings heftige Kritik aus, da es quasi eine direkte Unterstützung der nicht-staatlichen Konfliktparteien darstellte.³⁰⁶ Die Zusammenarbeit zwischen den *relief agencies* und den Rebellenbewegungen, welche im Falle der SPLA die Unterstützung einer Bewegung im Kampf gegen die souveräne Regierung in Khartum bedeutete, gilt als einschneidende Verhaltensänderung internationaler Akteure, trotz der Abkommen bezüglich der Unparteilichkeit humanitärer Hilfe, da bisher eher Abstand gegenüber nicht-staatlichen Akteuren gesucht wurde.³⁰⁷

“This condition [the disjuncture between outsiders’ aims and local recipients’ interests], which is enhanced with the participation of large numbers of actors with diverse interests, offers valuable opportunities for manipulation and exploitation to groups such as the SPLA.”³⁰⁸

³⁰³ Macrae, Joanna/ Bradbury, Mark/ Jaspars, Susanne/ Johnson, Douglas/ Duffield, Mark (1997): Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. In: Disasters 21 (3), 223-243. S. 224.

³⁰⁴ Buchanan-Smith, M./Collins, Steve/ Dammers, C./ Wekesa, F./ Macrae, J. (1999): Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to Sudan 1992-1998. Final Report. London: ODI. S. 15; 77.

³⁰⁵ Reno, William (2010): Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective. In: Prism 1 (2), S. 111-122. S. 113.

³⁰⁶ Macrae, Joanna/ Bradbury, Mark/ Jaspars, Susanne/ Johnson, Douglas/ Duffield, Mark (1997): Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. In: Disasters 21 (3), 223-243. S. 234.

³⁰⁷ Reno, William (2010): Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective. In: Prism 1 (2), S. 111-122. S. 116.

³⁰⁸ Reno, William (2010): Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective. In: Prism 1 (2), S. 111-122. S.120.

Die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft kräftigte die politische Position der SPLA, welche aufgrund ihrer dominanten Stellung die Verteilung externer Ressourcen kontrollierte. William Reno weist auch auf die Kontinuität in der Art öffentlicher Leistungserbringung im Südsudan hin:

“[...] NGOs were “strategic” as they assisted the rebel group in significant ways that enabled the rebels to concentrate more on fighting. [...] The additional effect of this complex operation was to release the SPLA from the need to actually administer local communities while still being able to claim that they were protecting and providing for people by virtue of their gatekeeper status vis-à-vis foreigners. An early critic of OLS noted the weakness of administrative institutions in rebel-held areas in which aid was focused. This is not to say that the SPLA did not provide local people with some level of order and security from attack, if not much in the way of social services. This postwar complex operations arrangement continues to maintain this division of labor between the international community and rebel administration in the provision of services to people under its control. As of 2009, for example, the UN and other organizations provide “more than 80 percent of Southern Sudan’s safety net including primary health care and clean water”. The development of complex and coordinated operations in southern Sudan since the signing of the 2005 peace agreement [...] continues to serve SPLA political interests. Approximately 40 percent of the southern administration’s budget receipts, [...] go to military spending.”³⁰⁹

“There is no longer any point in talking about assistance programmes in Sudan without also addressing the root causes of the conflict. [...] The ten-year history of OLS has demonstrated that in the context of a chronic conflict, the provision of relief assistance to address immediate needs, on its own, is not sufficient and not cost-effective. The famine conditions experienced in Bahr El Ghazal in 1988 and again in 1998 starkly demonstrate that without addressing the root causes of the conflict, the cycle of famine, emergency humanitarian interventions, short-term improvements in livelihoods leading to less emergency assistance and reduced donor support will continue to repeat itself.”³¹⁰

³⁰⁹ Reno, William (2010): Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective. In: Prism 1 (2), S. 111-122. S.117f.

³¹⁰ Buchanan-Smith, M./Collins, Steve/ Dammers, C./ Wekesa, F./ Macrae, J. (1999): Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to Sudan 1992-1998. Final Report. London: ODI. S. 79.

Die Einsicht kam auf, dass die bloße Bereitstellung von Hilfsgütern den Konflikt wohl eher verlängert,³¹¹ und eine Transformation der hauptsächlichen Nahrungsmittelhilfslieferungen hin zu nachhaltiger und selbstgetragener Nahrungsmittelsicherheit stattfinden muss.³¹²

2.1.3.1 Sudan Relief and Rehabilitation Association

Nach Rolandsen ist anzunehmen, dass die *Sudan Relief and Rehabilitation Association* im Flüchtlingslager Itang in Äthiopien im Jahr 1986 gegründet wurde.³¹³ Die Organisation war geprägt durch die ausschließliche Rekrutierung aus Soldaten der SPLA, welche ihren militärischen Rank beibehielten. Die Verteilung von Hilfsgütern erfolgte primär zum militärischen Nutzen. Die hauptsächliche Aufgabe war die Koordination und Interaktion mit NGOs und der in Nairobi sitzenden UN Operation Lifeline Sudan. Die Kapazitäten zur Koordination mit lokalen Ebenen im Südsudan waren jedoch gering, weshalb auch lokale SPLA-Strukturen zur Bedarfsermittlung genutzt wurden. Wo jedoch schwache Strukturen der *Civil Military Administrators* (CMA) waren, fungierten die SRRA-Beauftragten als Schnittstelle zwischen der lokalen Bevölkerung und der SPLA. Dies führte unter Umständen dazu, dass eine Person im Zuge seiner Tätigkeit als SRRA-Verwalter die Bedürfnisse vor Ort feststellen und Hilfslieferungen verteilen sollte, sowie in der Rolle des CMAs die Aufgabe hatte Steuern einzuheben, oft auch in Sachleistungen wie Nahrung oder Viehbestand.³¹⁴

2.1.3.2 Sudanese Indigenous NGOs

1993 erlaubte die SPLM/A die Gründung von Sudanese Indigenous NGOs (SINGOs). Seitens der SPLM/A wurden diese Organisationen unterstützt bzw. geduldet, da durch diese Institutionen internationale Ressourcen angezogen werden sollten und das Ansehen der SPLM/A im Ausland steigen sollte. Außerdem waren diese Organisationen eine Art Ventil für unzufriedene SPLA Offiziere oder Intellektuelle, welche ansonsten abtrünnig oder überlaufen würden. Die Finanzierung erfolgte fast ausschließlich durch internationale NGOs oder Geberorganisationen, welche diese Organisationen als lokale Implementierungspartner benötigten.³¹⁵

Rolandsen beschreibt *SINGOs* als nächste Annäherung hin zu zivilgesellschaftlichen Organisationen im Südsudan in den 1990er Jahren, allerdings können diese Organisationen nicht als Sprachrohr bzw. Institution mit Einflussnahme auf die Politik gesehen werden, da einerseits lediglich Aktivitäten

³¹¹ Buchanan-Smith, M./Collins, Steve/ Dammers, C./ Wekesa, F./ Macrae, J. (1999): Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to Sudan 1992-1998. Final Report. London: ODI. S. 79.

³¹² Macrae, Joanna/ Bradbury, Mark/ Jaspars, Susanne/ Johnson, Douglas/ Duffield, Mark (1997): Conflict, the Continuum and Chronic Emergencies: A Critical Analysis of the Scope for linking Relief, Rehabilitation and Development Planning in Sudan. In: Disasters 21 (3), 223-243. S. 234.

³¹³ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.73.

³¹⁴ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.74.; Vgl. Kapitel 4.5.1 Lokale Institutionen.

³¹⁵ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.78f.

durchgeführt werden konnten, welche von den internationalen Gebern finanziert wurden, und andererseits seitens der SPLM/A nur die Erbringung sozialer Leistungen und der Import von EZ-Geldern geduldet wurde, während eine Einmischung in die Politik das Monopol der SPLM/A in der Vertretung der südsudanesischen Bevölkerung unterminiert hätte.³¹⁶

“In 1993, only two of these “civil society” groups had formal relationships with OLS-affiliated partners, by 1995, more than 30 of these groups had appeared. These activities required a constant schedule of workshops and seminars as the Sudan-based organizations selected individuals to receive foreign sponsored training. Nairobi became a base for these meetings, as well as for at least 50 Sudanese-run NGOs by 1997.”³¹⁷

2.1.3.3 Kirchliche Organisationen

Mit dem Beginn des Kondominiums begann auch die Ausbreitung kirchlicher Organisationen im Südsudan, welche anfänglich für Bildungseinrichtungen verantwortlich waren. Nach der Unabhängigkeit wurden ausländische Missionare 1964 des Landes verwiesen, jedoch verblieb der christliche Einfluss vielerorts und konnte durch den Einfluss des Islams nicht verdrängt werden. Nach Ausbruch des Zweiten Bürgerkrieges zerbrach die Kommunikation des in Khartum ansässigen *Sudan Council of Churches* mit den lokalen Kirchen im Süden, was eine neue Koordinierungsstelle im Süden notwendig machte. 1990 wurde der *New Sudan Council of Churches*, unter der treibenden Kraft der SPLM/A, gegründet. Diese galt bisher als eher skeptisch gegenüber der Kirche, da eine starke kirchliche Organisation das Monopol der SPLM/A als legitime Vertretung der südsudanesischen Bevölkerung in Frage stellen konnte. Nichtsdestotrotz änderten sich mit dem Staatsstreich der NIF in Khartum und dem Beginn der OLS die Rahmenbedingungen und die SPLM/A sah es als Chance Toleranz zu beweisen, internationale Zuwendungen von westlichen Gebern für den Südsudan zu gewinnen und als Möglichkeit diese Gelder durch die NSCC fließen zu lassen, sowie gleichzeitig als Möglichkeit die südsudanesische Identität gegenüber dem islamisch geprägten Norden zu festigen.

Die hohen Erwartungen seitens der internationalen Geber einen von der SPLM/A unabhängigen Partner gefunden zu haben, welcher neben sozialen Dienstleistungen auch die Verteilung von Hilfsgütern auf lokaler Ebene übernehmen könnte, waren zu optimistisch. Einerseits hatte die NSCC ebenfalls nur schwache Kapazitäten und ungelernte Arbeitskräfte zur Verfügung, und musste bei der Koordinierung auf lokaler Ebene gänzlich auf lokale Kirchen vertrauen. Im Endeffekt erhielten die lokalen Kirchen rund 30% der Hilfsgüter, welche sie innerhalb ihrer eigenen Institution verteilten (z.B.

³¹⁶ Rolandsen, Oystein (2005): *Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*. Nordiska Afrikainstitutet. S.130.

³¹⁷ Reno, William (2010): *Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective*. In: *Prism* 1 (2), S. 111-122. S.114.

für den Klerus) und als Mittel zur Erweiterung der Ordensanhängerschaft nutzten, während die restlichen Hilfsgüter an die SRRA gingen.³¹⁸

2.1.4 Nicht-staatliche Gewaltakteure

“In these situations [humanitarian emergencies] [...] humanitarian aid agencies and UN or regional peacekeepers need to negotiate with whatever armed force controls a particular area as a precondition for gaining access to people in need. [...] Even places without a central government, such as Somalia, prove too difficult to pacify and administer without significant cooperation with groups who already have guns.”³¹⁹

Zur Analyse und Differenzierung bewaffneter nicht-staatlicher Akteure lassen sich nach Schneckener vier Kriterien heranziehen, welche wesentliche Unterschiede zwischen verschiedenen Akteuren erkennen lassen.³²⁰ Erstens sind die generelle Orientierung des Akteurs und die verfolgten Ziele wesentliche Unterscheidungsmerkmale und reichen von der Beibehaltung und Absicherung des Status Quo bis hin zu der Verfolgung eines radikalen Wandels und der Forderung nach einem neuen politischen System oder der Sezession einer Region. Die zweite Kategorie betrachtet die Fähigkeit der permanenten Kontrolle über ein Territorium und das Verhältnis zur Bevölkerung vor Ort. Konträr zu der Kontrolle eines gesamten Gebiets steht die Kontrolle bestimmter Funktionen in einer Stadt oder einem Gebiet, welche sich auf die Kontrolle über den Waren- und Personenverkehr sowie auf den Schutz bestimmter Einrichtungen oder Gruppen beschränken kann. Drittens ist die Art der Gewaltanwendung und die damit verfolgten Ziele ein weiteres Kriterium, da die Anwendung von Gewalt stets physische und psychische Effekte involviert, diese jedoch von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich hervorgehoben werden. Während einerseits die militärische Schwächung des Gegners das Ziel sein kann, kann ebenso die Einschüchterung und Verbreitung von Angst unter Zivilisten das Ziel von Gewalt sein. Das vierte Kriterium betrachtet die Motivation des jeweiligen Akteurs, den politischen Kampf aufzunehmen, welcher z.B. sowohl von sozio-politischen Forderungen als auch aus Profitinteresse angetrieben werden kann.

Eine klare Unterscheidung in idealtypische Kategorien von bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren wird allerdings durch drei Tendenzen verzerrt, welche in unterschiedlichem Ausmaß alle Gruppen betreffen, und wiederum eine genaue Analyse des speziellen Akteurs erfordert. Die Anwendung von Gewalt gegen unbewaffnete Zivilisten wird zunehmend als Strategie zur Abschreckung,

³¹⁸ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.75ff.

³¹⁹ Reno, William (2010): Complex Operations in Weak and Failing States: The Sudan Rebel Perspective. In: Prism 1 (2), S. 111-122. S.120.

³²⁰ Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 15f.

Einschüchterung und Ausbeutung von Zivilisten genutzt, wodurch die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten im humanitären Völkerrecht von den Gewaltakteuren zunehmend ignoriert wird. Ein zweiter Trend ist die Transnationalisierung bewaffneter nicht-staatlicher Akteure. Kooperation sowie die Ausweitung des Einflussbereichs über nationale Grenzen hinweg ermöglichen den Zugang zu Nachschub und Unterstützung von außen, wodurch dem Akteur zusätzliche Möglichkeiten und Handlungsspielräume offen liegen, welche durch grenzüberschreitende Schmuggelrouten oder Kriegsökonomien generell entstehen. Die Ausweitung und Vergrößerung der Operationsbasis über nationale Grenzen hinweg ist nicht selten verbunden mit einer Umstrukturierung der Organisation in Richtung eines losen Netzwerks, welches mittels einer flachen Hierarchie und einem hohen Grad an Flexibilität eine Vielzahl an autonomen Untereinheiten verbindet. Diese Fragmentierung eines Akteurs erhöht die Inkohärenz in seiner strategischen Ausrichtung und erschwert eine Einbindung in Peace- und Statebuilding-Prozesse.³²¹

“Throughout the 1990s, many armed groups have relied on revenues from natural resources to support their participation in conflict; moreover, resources not only finance but also motivate conflicts. Conflicts are often at least partially about gaining access to resources and control over markets, labour, access routes, etc., and a breakdown or collapse of state authority is often associated with the ‘new wars’, as both a cause and an effect. Strategies for gaining power are often based on the commercialization of armed conflicts and the territorialisation of sovereignty around valuable resource areas and trading networks.”³²²

Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen bewaffneten Gruppen und organisierter Kriminalität ist insofern schwer zu treffen,³²³ ebenso wie eine Unterscheidung zwischen den Kriegstaktiken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure: “Both government and opposition forces have used food and hunger as weapons to control territory and people in Sudan.”³²⁴

2.1.4.1 Umgang mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren

Der *realistische Ansatz* fokussiert im Umgang mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren auf der Anwendung von militärischer Macht und diplomatischem Druck, wobei die Eliminierung,

³²¹ Vgl. Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 14f.

³²² Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 42.

³²³ Andersen, Louise (2007): What to Do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States. In: Stepputat, Finn/ Andersen, Louise/ Moller, Bjorn (Hg.): Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century. New York: Palgrave. 21-46. S. 25.

³²⁴ Messer et al. zitiert nach Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 49.

Unterdrückung oder Kontrolle eine Verhaltensänderung des Akteurs herbeiführen soll. Diese ist allerdings abhängig von einer permanenten Anwendung bzw. Androhung von Gewalt.³²⁵

Der *institutionelle Ansatz* versucht durch Mediation und Verhandlungen neue Anreize zu schaffen und somit eine Veränderung der Interessen und Politiken des Akteurs zu bewirken. Dies kann durch eine Integration des Akteurs in das zukünftige politische System erfolgen, wodurch eine friedvolle Koexistenz der Akteure angestrebt wird und zukünftige Konflikte durch Verhandlungen mittels neu geschaffenen Verfahren, Regeln und Institutionen beigelegt werden sollen.³²⁶

Konstruktivistische Ansätze verfolgen eine Verhaltensänderung des Akteurs aufgrund von Überzeugung und Überredung sowie der Übertragung von Normen und Werten. Die Einbindung in formelle Prozesse und Institutionen, die Zusage von Straffreiheit oder die Ausübung sozialen Drucks durch *naming and shaming* Kampagnen kann zu Verhaltensänderungen des Akteurs führen.³²⁷

Box 4: Bottom-up disarmament in Somaliland

„The new government formally announced a disarmament and integration process but lacked the capacity and authority to implement it. Instead, a popular community based effort involving traders, civil society groups, traditional and religious leaders, women’s groups and female kiosk traders successfully mounted a “NO GUN” campaign, in which men with guns were shunned, heckled on the streets and refused services. [...] In a matter of weeks this campaign cleared the streets of weapons and created sufficient popular pressure to persuade clan militias to disarm and join the national security forces. To this day, although Somaliland has not formally disarmed and few personal weapons have actually been collected, guns are seldom if ever seen in public. The new national police and army remain, in the public eye, the only legitimate persons entitled to carry weapons.”³²⁸

2.1.4.2 Friedenstruppen der Vereinten Nationen

„Beyond simply monitoring cease-fires, today’s multi-dimensional peacekeeping operations are called upon to facilitate the political process through the promotion of national dialogue and reconciliation, protect civilians, assist in the disarmament, demobilization and reintegration of combatants, support the organization of elections

³²⁵ Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 23.

³²⁶ Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 23.

³²⁷ Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 23.

³²⁸ OECD (2009): Armed Violence Reduction: Enabling Development. Paris: OECD. S. 79.

[and referenda], protect and promote human rights, and assist in restoring the rule of law.”³²⁹

Traditionelle Peacekeeping-Einsätze der Vereinten Nationen folgen vier Prinzipien: Der Einsatz erfolgt erst nach einem offiziellen Waffenstillstandsabkommen, mit der Zustimmung der Konfliktparteien, und wird ohne Parteinahme und ohne Gewalteinsatz (außer zur Selbstverteidigung) durchgeführt. Die Rolle der UN beschränkt sich dabei auf die Überwachung des Friedensabkommens und die Konfliktlösung und Mediation zwischen den beteiligten Akteuren um eine friedliche Konfliktbeilegung zu ermöglichen.³³⁰

Nicht-traditionelle Peacekeeping-Einsätze finden demnach in Abwesenheit eines politischen Abkommens und ohne der Zustimmung der Konfliktparteien statt, werden unter Umständen im Rahmen eines UN-Mandats von einem nationalen Beauftragten der NATO oder AU befehligt und im Zuge eines robusten Mandats zum Einsatz von Gewalt autorisiert.³³¹ Nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zu einer Neudefinition der Rolle der UN in der Sicherung des Friedens, in welchem weniger die traditionelle moralische Autorität, sondern vielmehr die physische Autorität bekräftigt wurde. Die Agenda for Peace stärkte das Recht der UN, im Namen der Menschenrechte unter Kapitel VII der Charter aktiv zu werden:³³² “The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality.”³³³

Die Tragödien in Srebrenica und Ruanda zeigten jedoch, dass “[d]espite the initial optimism of 1992, the UN today neither has any agreed and universal criteria for military humanitarian intervention, nor any effective standing capacity to implement such intervention.”³³⁴

Die Erfahrungen der 1990er Jahre und aus Afghanistan und dem Irak zeigen, dass komplexe Konflikte nicht bloß durch militärische Stärke gelöst werden können sondern primär durch gesellschaftliche Transformationsprozesse, welche die politische Realität des Konflikts und dessen Dynamik berücksichtigen und von glaubwürdigen *peacebrokers* geführt werden.³³⁵ Im Falle der CPA-Verhandlungen war es General Lazaro Sumbeiywo, welcher zw. 2000 und 2003 Generalstabschef der

³²⁹ Guéhenno, Jean-Marie (2008): Foreword. In: UN-DPKO: United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines. New York: United Nations.

³³⁰ Contessi, Nicola P. (2010): Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China’s Stance on Darfur in the UN Security Council. In: Security Dialogue 41 (3), 323-344. S. 327.

³³¹ Contessi, Nicola P. (2010): Multilateralism, Intervention and Norm Contestation: China’s Stance on Darfur in the UN Security Council. In: Security Dialogue 41 (3), 323-344. S. 327.

³³² Slim, Hugo (1996): Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: An Agenda for Peace? In: IDS Bulletin 27 (3), 86-95. S. 87ff.; Vgl. *Principles for Military Intervention: just cause, right intention, last resort, proportional means, reasonable prospects and right authority*. In: International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001): The Responsibility to Protect. Ottawa: IDRC. S. XII.

³³³ Boutros-Ghali, Boutros (1992): Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, peacemaking and peace-keeping. United Nations. Para 17. In: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> [Zugriff: 7.8.2010]

³³⁴ Slim, Hugo (1996): Military Humanitarianism and the New Peacekeeping: An Agenda for Peace? In: IDS Bulletin 27 (3), 86-95. S. 88.

³³⁵ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 9f.

kenianischen Armee war und zwischen 2001 und 2005 als Mediator der IGAD im Friedensprozess im Sudan fungierte.³³⁶

„The enduring lesson is that, in peacemaking, credibility trumps overwhelming force.“³³⁷

Friedenseinsätze im 21. Jahrhundert sind weder traditionelle noch rein robuste Einsätze, sondern sowohl Operationen mit traditionellen Elementen der Überwachung, als auch komplexe und multidimensionale Peace- und Statebuilding-Missionen, welche durchaus ein robustes Mandat verlangen können.³³⁸ Innerhalb des Rahmens der UN zur Friedenssicherung werden politische, sicherheits- und entwicklungsrelevante, rechtsstaatliche und *governance* Dimensionen integriert.³³⁹ Diese Verschmelzung soll den Schutz von Zivilisten sicherstellen, humanitäre Hilfe ermöglichen und einen negativen Frieden sichern, wodurch der politische Raum für eine gewaltfreie Konflikttransformation geöffnet und multidimensionale Anstrengungen in Richtung eines positiven Friedens ermöglicht werden sollen.³⁴⁰

2.1.4.3 Dilemma im Umgang mit bewaffneten Akteuren

Der Erfolg von Anstrengungen zur Stärkung oder zum Wiederaufbau staatlicher Strukturen ist stark verstrickt mit dem Schicksal der militärisch relevanten Akteure, da diese sowohl Teil des Problems, als auch Teil der Lösung sein können. Die Exklusion bewaffneter Gruppen aus einem Friedensabkommen oder den relevanten Institutionen innerhalb eines Staats kann zu sofortigen Sicherheitsrisiken führen und den gesamten Nachkriegswiederaufbauprozess gefährden.³⁴¹

Ein Dilemma in der Etablierung von Sicherheit und Entwicklung besteht darin, dass Peace- und Statebuilding-Prozesse konträr zu den Interessen eines bewaffneten Akteurs verlaufen und Widerstand hervorrufen können, wodurch der Umgang mit bewaffneten Akteuren unumgänglich wird. Die Handlungsoptionen bewegen sich zwischen einer militärischen Zerschlagung des Akteurs bis hin zur Einbindung in ein neues politisches System und der Übertragung von Werten und Normen. Die Privilegierung relevanter bewaffneter Akteure, welche bereits aufgrund des Krieges profitiert haben (Kriegsökonomie, private Bereicherung), kann dazu führen, dass auch andere Akteure versuchen durch verstärkte Gewaltanwendung in diese privilegierte Position zu kommen (*violence pays*). Die Einbindung nicht-staatlicher Gewaltakteure kann darüber hinaus zwar die Sicherheit

³³⁶ Conciliation Resources (2006): The mediator's perspective: an interview with General Lazaro Sumbeiywo. In: <http://www.c-r.org/our-work/accord/sudan/mediators-perspective.php> [Zugriff: 27.2.2011]

³³⁷ Coning de, Cedric (2010): The Emerging UN/AU Peacekeeping Partnership. In: Conflict Trends 1, 3-10. S. 10.

³³⁸ Schmidl, Erwin (2001): Der „Brahimi-Report“ und die Zukunft der UN-Friedensoperationen. In: Reiter, Erich (Hg.): Jahrbuch für internationalen Sicherheitspolitik. Hamburg: E.S. Mittler & Sohn GmbH. 65-70. S. 70.

³³⁹ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 6.

³⁴⁰ Curran, David/ Woodhouse (2007): Cosmopolitan peacekeeping and peacebuilding in Sierra Leone: what can Africa contribute? In: International Affairs 83 (6), 1055-1070. S. 1055f.

³⁴¹ Putzel, James (2007): Governance Challenges in Post-War States: Security, Democratic Politics and Economic Management. London: Crisis States Research Centre, LSE. S. 2.

erhöhen, gleichzeitig aber kann es einen Schaden der Vertrauenswürdigkeit und Legitimität externer Akteure oder Staats gegenüber der Öffentlichkeit bedeuten, wodurch nationale Versöhnungsprozesse bedingt werden.³⁴²

“External pressures in the form of sanctions or a threat of sanctions, or a peace conditionality for development aid do play an important role in pushing the government of a country with an internal war to seek a negotiated settlement. Similarly an armed movement may come under external pressure from interested governments which threaten to or actually declare the movement a terrorist organization and proscribe it. An international ban, the label of “terrorists” and the blocking of the flow of money and weapons from the outside may compel a movement engaged in armed struggle to think and act more politically and to seriously consider negotiating with the government.”³⁴³

Nach Clausewitz gilt es, die Anreize der kriegsführenden Akteure in Richtung friedlicher Koexistenz zu verändern, um kriegserische Mittel aus der gesellschaftlichen Interaktion zu verbannen: „Sobald also der Kraftaufwand so groß wird, daß der Wert des politischen Zwecks ihm nicht mehr das Gleichgewicht halten kann, so muß dieser aufgegeben werden und der Friede die Folge davon sein.“³⁴⁴

³⁴² Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging armed non-state groups in areas of limited statehood. SFB 700 Governance Working Paper No. 21. S. 18.

³⁴³ Shanmugaratnam, N. (2008): Civil War, Peace Processes & Livelihoods. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 1-26. S. 3.

³⁴⁴ Clausewitz, Carl von (1963 [1832]): Vom Kriege. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt. S. 25.

2.2 Statebuilding

Das Risiko, welches von fragilen Situationen für globale Stabilität ausgeht, sowie das Risiko eines Rückfalls in bewaffnete Auseinandersetzungen stärkte Statebuilding-Ansätze in externen Interventionen,³⁴⁵ welche sowohl das Maß an staatlicher Fragilität reduzieren und positive Entwicklung ermöglichen sollen.³⁴⁶

„State-building refers to deliberate actions by national and/or international actors to establish, reform or strengthen state institutions and build state capacity and legitimacy in relation to an effective political process to negotiate mutual demands between state and citizen.“³⁴⁷

Die politische Ordnung wird allerdings auch von informellen und ungeschriebenen Vereinbarungen geprägt, welche von externen Akteuren akzeptiert und reflektiert werden müssen.³⁴⁸ Die enorme Bedeutung des spezifischen Kontext, in welcher Peace- und Statebuilding-Prozesse stattfinden, wird in den OECD *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* betont,³⁴⁹ wobei vor allem lokale Institutionen und *bottom-up* Prozesse enorme Bedeutung erfahren.³⁵⁰

Im Laufe des Diskurses über fragile Staatlichkeit und der Aufgabe von extern geführten Statebuildingprozessen kristallisierten sich zwei Ansätze heraus. Einerseits wurde die Wichtigkeit der Stärkung der staatlichen Kapazitäten zur Leistungserbringung und öffentlichen Verwaltung hervorgehoben, während ein etwas breiterer Ansatz generell die Stärkung der Beziehung zwischen Gesellschaft und den formalen Regierungsinstitutionen betont.³⁵¹ Spannungen zwischen rein technischen Ansätzen des Ressourcentransfers für den Aufbau von skills/knowledge und Ansätzen, welche die politische Dimension und die Ursachen von Fragilität berücksichtigen, zeigt Brinkerhoff auf: Die Zeitspanne und Komplexität von Statebuilding-Ansätzen nimmt mit dem Ausmaß der Transformationsbestrebungen zu, wobei die langfristige Wirksamkeit externer Unterstützung in post-

³⁴⁵ Gleason, Megan/ Jones, Bruce/ Sherman, Jake/ Wilhelm, Constance (2011): Recent Evolution in Statebuilding: From Supporting capacity-building to political processes. In: USAID: Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict: Relevance for US policies and programs. Washington: Office of Conflict Management and Mitigation, 3-9. S. 3.

³⁴⁶ Anten, Louise (2009): Fragile States: State Building is not enough. In: de Zwaan, J./ Bakker, E./van de Meer, S. (Hg.): Challenges in a Changing World. Den Haag: TMC Asser Press, 209-219. S. 209.

³⁴⁷ Jones/Chandran zitiert nach Menocal, Alina Rocha (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute. S. 2.

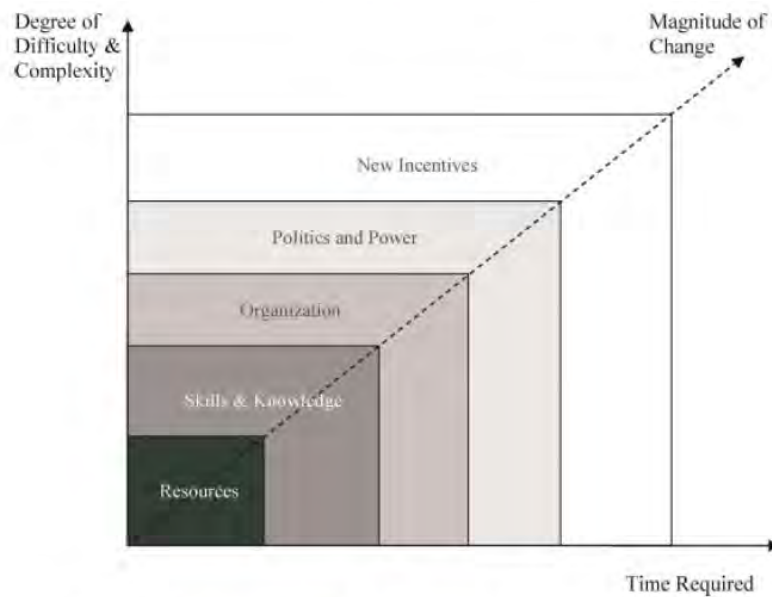
³⁴⁸ Menocal, Alina Rocha (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute.

³⁴⁹ OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Paris: OECD/DAC.

³⁵⁰ Menocal, Alina Roche/ Sharma, Bhavna (2009): Citizens' Voice and Accountability: Understanding what works and doesn't work in donor approaches: Lessons and recommendations emerging from a joint donor evaluation. ODI Briefing Paper. London: Overseas Development Institute.

³⁵¹ USAID (2011): Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict: Relevance for US policies and programs. Washington: Office of Conflict Management and Mitigation. S. 2.

Konfliktsituationen gerade vom Erfolg des Transformationsprozesses von fragiler hin zu belastbarer Staatlichkeit abhängt.³⁵²



Grafik 8: Capacity development model. Quelle: Brinkerhoff, Derick (2010): Building Capacity in Fragile States. In: Public Administration and Development 30, 66-78. S. 74.

„[...] the ultimate aim of statebuilding should be establishing government legitimacy and resilience, which then allows for sustainability of technical assistance and capacity-building efforts.“³⁵³

2.2.1 Statebuilding-Strategien

Statebuilding-Einsätze der internationalen Gemeinschaft sind nicht unumstritten, wie das Friedensgutachten 2010 pointiert feststellt, wenn es die bisherige Afghanistanpolitik als gescheitert beurteilt. Der Widerstand gegen Reformen in den Zielländern ernüchert auch die Erwartungen innerhalb der Geberländer und lässt in der Öffentlichkeit Zweifel an der Legitimität der Einsätze aufkommen. Innenpolitisch sind kostspielige Einsätze, welche auch mit militärischen Verlusten verbunden sein können, ein gefundener Ansatzpunkt für Kritik von Oppositionsparteien, wodurch Regierungen in Erklärungsnot geraten.³⁵⁴

³⁵² Brinkerhoff, Derick (2010): Building Capacity in Fragile States. In: Public Administration and Development 30, 66-78.

³⁵³ Gleason, Megan/ Jones, Bruce/ Sherman, Jake/ Wilhelm, Constance (2011): Recent Evolution in Statebuilding: From Supporting capacity-building to political processes. In: USAID: Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict: Relevance for US policies and programs. Washington: Office of Conflict Management and Mitigation. 3-9. S. 4.

³⁵⁴ Brozus, Lars (2010): Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt. SWP-Aktuell 52. Berlin: SWP. S. 1f.

2.2.1.1 Transformations-, Stabilitäts- und Governanceorientierung im SB-Diskurs

Stabilitätsorientiertes Statebuilding

Stabilitätsorientiertes Statebuilding fokussiert auf eine sicherheitspolitische Stabilisierung des Ziellandes und der Verankerung des staatlichen Gewaltmonopols, wobei allerdings die dominanten Herrschaftsstrukturen nicht in Frage gestellt werden, wodurch auch die Kooperation der Eliten im Zielland wahrscheinlicher ist als bei einem transformationsorientierten Ansatz. Diese Form des begrenzten Engagements, wie es im Falle der Demokratischen Republik Kongo im Rahmen der EUSEC, EUPOL oder EUFOR durchgeführt wurde, birgt weniger brisantes innenpolitisches Potential für die Geberländer, jedoch besteht einerseits das Risiko einer schleichenden Ausweitung des Einsatzes auf andere Felder, wie beispielsweise der Reformation des Bildungs- und Steuerwesens, aber auch andererseits das Risiko einer Verstetigung der internationalen Präsenz, wodurch staatliche Sicherheitsaufgaben permanent von externen Akteuren übernommen werden, und herrschende Eliten im Zielland unterstützt werden.³⁵⁵

Transformationsorientierte Statebuilding-Ansätze

Die dominanten Statebuilding-Ansätze versuchen eine grundlegende Transformation der politischen, ökonomischen und sozialen Verhältnisse in den Zielländern zu erreichen um moderne Staatlichkeit zu institutionalisieren.³⁵⁶ Die Annahme, dass Statebuilding-Prozesse reibungslos ablaufen und durch die Inklusion aller sozialen Gruppen geradewegs in einer Demokratisierung der Gesellschaft münden, unterschätzt allerdings den politischen Charakter jedweder Transformationsprozesse einer Gesellschaft, in welchen die ursprünglichen Quellen der Legitimität des Staats angegriffen (De-jure-Staatlichkeit und Souveränität, Legitimität basierend auf Ideologien, Klientelismus und Neo-Patrimonialismus, und/oder traditionelle Quellen von Legitimität) und in Frage gestellt werden.³⁵⁷ Eine Konsolidierung des Friedens kann durch das Streben nach Machterhalt von ehemaligen Eliten erschwert werden,³⁵⁸ jedoch zählen auch das Streben nach Machtgewinn (*violence pays*), ideologische oder ökonomische Gründe, sowie gewaltsame Handlungen aus Rache oder um ein Prinzip zu vertreten zu möglichen Motiven für ein Interesse an der Fortführung eines Kriegs.³⁵⁹

³⁵⁵ Brozus, Lars (2010): Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt. SWP-Aktuell 52. Berlin: SWP. S. 2f.

³⁵⁶ Ebd., S. 1f.

³⁵⁷ Menocal, Alina Rocha (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute. S. 3.; Menocal, Alina Roche (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute.

³⁵⁸ Andersen, Louise (2007): What to Do? The Dilemmas of International Engagement in Fragile States. In: Stepputat, Finn/ Andersen, Louise/ Moller, Bjorn (Hg.): Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century. New York: Palgrave. 21-46. S. 25.

³⁵⁹ ICG – International Crisis Group (2002): God, Oil and Country: Changing the Logic of War in Sudan. ICG Africa Report No. 39. Brüssel: International Crisis Group Press. S. 93.

Governanceorientiertes Statebuilding

Lars Brozus schlägt als Alternative *governanceorientierte* Statebuilding-Ansätze vor. Da in fragilen Situationen vorübergehend nicht-staatliche Akteure die Bereitstellung öffentlicher Güter (Sicherheit, Gesundheit, Bildung, etc.) anstelle des Staats übernehmen, ist ein Zusammenwirken staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf unterschiedlichen politischen Ebenen bedeutsam, um effektive und vor allem legitime Staatlichkeit wachsen zu lassen. Dabei spielen vor allem traditionelle Autoritäten auf lokaler Ebene aufgrund ihres hohen Ansehens und ihrer *traditionellen* Legitimität eine große Rolle. Stimmen die grundlegenden Interessen der lokalen Eliten und Autoritäten in den Zielländern mit denen der externen Staatenbauer überein, können sich wechselseitig verstärkende Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft von unten etablieren. Eine Voraussetzung ist neben einem Grundkonsens über das angestrebte Ziel zwischen den Eliten und der Gesellschaft auch eine ausreichende Versorgung mit finanziellen Mitteln durch die internationale Gemeinschaft, wobei die Einbindung in das internationale politische System (De-jure-Staatlichkeit) ebenfalls gegeben sein sollte. Die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung würde so gewahrt, und gleichzeitig die Wirksamkeit des internationalen Engagements gestärkt werden, da sowohl auf lokaler, als auch auf internationaler Ebene das Zusammenspiel von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in einander greift.³⁶⁰

„Die Stärkung der Regierungsfähigkeit durch selbstverantwortliche lokale Governance, wo möglich, und wirksame internationale Governance, wo nötig, könnte einen Ausweg aus der Legitimitätskrise des Statebuilding eröffnen.“³⁶¹

Die direkte Partizipation nicht-staatlicher Akteure in öffentlichen Angelegenheiten soll die Qualität, sowie die Effektivität der Entscheidungen und ihrer Umsetzung erhöhen, da sowohl die Expertise der Betroffenen, als auch deren Präferenzen in den Entscheidungsfindungsprozess eingebunden werden.³⁶²

Governance wird verstanden als institutionalisierte Form der Koordinierung zur Verabschiedung und Umsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen mit dem Ziel der Bereitstellung öffentlicher Güter, und umfasst Strukturen und Prozesse. Die vorhandenen Institutionen und die darin verorteten Akteure zählen zur Struktur, welche verschiedenen Steuerungsmodis unterliegen. Es wird zwischen hierarchischen, in welchen Entscheidungen mittels Autorität getroffen werden, markt-basierten, in welchen Entscheidungen durch ein Wettbewerbssystem ermittelt werden (bspw. durch Wahlen), und netzwerk-orientierten Formen unterschieden, in welchen Verhandlungen das Mittel zur

³⁶⁰ Brozus, Lars (2010): Statebuilding in der Legitimitätskrise: Alternativen sind gefragt. SWP-Aktuell 52. Berlin: SWP. S. 3f.

³⁶¹ Ebd., S. 4.

³⁶² Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700. S. 5.

Entscheidungsfindung darstellen (bspw. in Clan-Strukturen oder gemeinschaftlichen Vereinigungen). Governance als Prozess fokussiert auf die Formen der Koordinierung zwischen den Akteuren und deren Streben zur gegenseitigen Verhaltensänderung. Während bei hierarchischen Formen der Koordinierung autoritative Entscheidungen gefällt werden (bspw. Verordnungen oder Gerichtsentscheide), welchen die Akteure Folge leisten müssen, steht bei nicht-hierarchischen Formen der Koordination die Freiwilligkeit des Engagements und der Befolgung der Entscheidungen im Vordergrund. Die Entscheidungsfindung und Harmonisierung divergierender Interessen (Präferenzen) erfolgt mittels Verhandlungen zur Schaffung von Kompromissen oder gegenseitigen Zugeständnissen (*side-payments* und *issue-linkage*) oder durch Argumentation, wodurch anhand nicht-manipulativer Überredung ein gemeinsames Interesse gesucht wird und die Interessen der Akteure sich annähern.³⁶³

2.2.1.2 Idealtypische Statebuilding-Strategien

Security First

Dieser Ansatz, der aus der realistischen Tradition der Internationalen Beziehungen hervorgeht, unterstreicht die Wichtigkeit des staatlichen Gewaltmonopols zur Sicherung der physischen Sicherheit der Bürger. Ohne vorherige Gewährleistung von Sicherheit für die eigenen Bürger kann der Staat keine nachhaltige Verbesserung des Lebensstandards ankurbeln, und auch nicht das Wohl der Gesellschaft fördern (*no development without security*). Hauptaufgabenfelder sind die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren, *Security Sector Reform*, die Ausbildung von Polizei und Armee, die Verbesserung des Justizwesens, und die Transformation von Kriegsökonomien.³⁶⁴

Die Herstellung von allgemeiner Sicherheit in post-Konflikt Situationen gilt als unverzügliche Notwendigkeit,³⁶⁵ ist jedoch im Falle schwacher staatlicher Kapazitäten im Sicherheits- und Justizbereich schwierig zu erreichen, vor allem innerhalb eines lokalen Umfelds, welches staatlichen Akteuren skeptisch gegenüber steht. Erschwert wird der Aufbau rechenschaftspflichtiger Staaten darüber hinaus durch einen begrenzten Zugang zu finanziellen Mitteln, einem Mangel an ausgebildetem Personal, ein großflächiges Territorium und durch das Fehlen von nationalen Kontrollmechanismen.³⁶⁶ Darüber hinaus stellt die Reform des Sicherheitsektors eine politische

³⁶³ Vgl. Börzel, Tanja (2010): Governance with/out Government: False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series No. 23. Berlin: Research Center (SFB) 700. S. 6f.

³⁶⁴ Schneekener, Ulrich (2007): International Statebuilding: Dilemmas, Strategies and Challenges for German Foreign Policy. SWP Research Paper. Berlin: SWP. S. 18.

³⁶⁵ Jackson, Paul (2010): SSR and Post-Conflict Reconstruction: The armed wing of state building? In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 118-135. S. 120.

³⁶⁶ Baker, Bruce (2010): The future is non-state. In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 208-228. S. 212.

Herausforderung dar,³⁶⁷ in welcher es nicht nur gilt, alle relevanten Akteure zu berücksichtigen, sondern diese auch effektiv innerhalb eines umfassenden Netzwerks zu integrieren und zu kontrollieren um den Bedarf an Sicherheit zu decken. Dies kann u.U. dazu veranlassen staatszentrierte Ansätze zugunsten einer Inklusion nicht-staatlicher Sicherheitsakteure neu zu überdenken.³⁶⁸

„The Reform process must begin from day one but will produce properly trained and functional forces only slowly. Reform may need to include support for rebuilding security forces, including salary systems, efficient bookkeeping (to eliminate the “ghost soldier” problem), and livelihood programmes for the families of security and police personnel. Such elements build the basis for loyalty while strengthening accountability.”³⁶⁹

Die spezifischen Herausforderungen im Sicherheitssektor verlangen neben kontextbezogenen Ansätzen mit dem Ziel der Steigerung der Kapazität rechenschaftspflichtiger Sicherheitskräfte auch noch komplementäre Aktivitäten in der Bereitstellung anderer öffentlicher Güter, um langfristige Stabilität zu ermöglichen.³⁷⁰

“Demobilisation may be inappropriate before possibilities for livelihoods of former men under arms is secured and both governments and donors might consider using military forces for public works programmes or in a well supervised contribution to securing customs enforcement. Incentives have to be created for soldiers to increase their loyalty to new integrated armies: ensuring salary payments [...] is crucial. But donors and civil society should also consider prioritising their poverty reduction programmes, to focus first on the poverty stricken communities surrounding new integrated military bases as a way of securing the loyalty of men under arms.”³⁷¹

Liberalization First

Dieses zunächst dominante Paradigma der Entwicklungspolitik sieht den Weg zu Entwicklung durch die Förderung der politischen und ökonomischen Freiheiten, sowie durch eine Demokratisierung und Transformation der Ökonomie hin zu einer Marktwirtschaft im Sinne des (Post-)Washington Consensus. Der liberale Staat bzw. dessen Funktionen beschränken sich auf die Gewährleistung einer

³⁶⁷ Jackson, Paul (2010): SSR and Post-Conflict Reconstruction: The armed wing of state building? In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 118-135. S. 120.

³⁶⁸ Baker, Bruce (2010): The future is non-state. In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 208-228. S. 220.

³⁶⁹ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 44.

³⁷⁰ Klotze, Kurt (2006): International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1. München: Center for Applied Policy. S. 14f.

³⁷¹ Putzel, James (2007): Governance Challenges in Post-War States: Security, Democratic Politics and Economic Management. London: Crisis States Research Centre, LSE. S. 5.

Reihe grundsätzlicher Freiheiten, die Sicherung des Eigentums, eine effektive öffentliche Verwaltung, Gewährung politischer Freiheiten, und die Abhaltung freier und gleicher Wahlen.³⁷²

Zentrale Herausforderungen bestehen darin, das Aufkommen alter klientelistischer Strukturen zu vermeiden und die transparente Nutzung der Ressourcen für die Allgemeinheit zu ermöglichen.³⁷³

Die Förderung wirtschaftlicher Produktion, Wertschöpfungsketten (*Produktion von Mehrwert*) und des Unternehmertums allgemein, sowie vor allem die Steigerung der Produktivität im landwirtschaftlichen Bereich sind neben der Integration des heimischen Wirtschaftsraumes von Bedeutung. Der Aufbau staatlicher Kapazitäten zur Planung und Umsetzung von Politiken ist ebenso wichtig wie die Fähigkeit mit externen Akteuren (potentiellen Investoren oder Gebern) angemessen umzugehen,³⁷⁴ vor allem um extern geforderte Reformen (bspw. Landreformen) nicht unreflektiert zu übernehmen, sondern diese an den kurz- und mittelfristigen Bedürfnissen der vom Krieg erschütterten Gesellschaft anzupassen und mit den langfristigen Peacebuilding-Erfordernissen zu vereinen.³⁷⁵ Die Zunahme sozialer Ungleichheit, aufgrund wirtschaftspolitischer Schocktherapien und der Kräfte des freien Marktes, ist zu verhindern, da dies Konflikte eher anheizt, als diese zu entschärfen.³⁷⁶

“Generally, in these [post-war] states, extremely little attention has been accorded to productivity enhancement programmes in agriculture and almost no attention to basic manufacturing (which could often be linked to the agricultural sector).”³⁷⁷

Das Donor Book 2009 der GoSS schlägt in diesem Zusammenhang die Einbindung lokaler Produzenten in die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen für UN Friedenseinsätze vor, wodurch zur Entwicklung des Privatsektors beigetragen und langfristig die Abhängigkeit von externen Nahrungsmittellieferungen vermindert werden soll.³⁷⁸

„Often, access to inputs, credit, and marketing opportunities are the greatest challenges faced by farmers and local entrepreneurs. Rural roads (including local roads

³⁷² Schneckener, Ulrich (2007): International Statebuilding: Dilemmas, Strategies and Challenges for German Foreign Policy. SWP Research Paper. Berlin: SWP. S. 16.

³⁷³ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 22.

³⁷⁴ Putzel, James (2007): Governance Challenges in Post-War States: Security, Democratic Politics and Economic Management. London: Crisis States Research Centre, LSE. S. 5.

³⁷⁵ Shanmugaratnam, N. (2008): Civil War, Peace Processes & Livelihoods. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 1-26. S. 21.

³⁷⁶ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 24.

³⁷⁷ Putzel, James (2007): Governance Challenges in Post-War States: Security, Democratic Politics and Economic Management. London: Crisis States Research Centre, LSE. S. 4.

³⁷⁸ GoSS (2007): Aid Strategy 2006-2011. Juba: Ministry of Finance & Economic Planning. S. 10f.

– not just the highways) are critical not just for access to markets but also for service delivery, and for extending the potential reach of the state.”³⁷⁹

Institutionalization First

Dieser Ansatz ist eine Reaktion auf die Fehler des *Liberalization First* Ansatzes, bzw. ist er eine Erweiterung der Strategie auf *institutionalization before liberalization*, da VertreterInnen des *Institutionalization First* Ansatzes die Schaffung und Konsolidierung politischer Institutionen (Parlamente, Räte), die Förderung des Rechtsstaats, die Stärkung und Reformierung der öffentlichen Verwaltung und die Bekämpfung von Korruption hervorheben bevor eine weltmarktorientierte Entwicklungsstrategie ernsthaft verfolgt werden kann.³⁸⁰ Der Aufbau starker und effektiver formaler Institutionen zur friedlichen Kanalisierung öffentlicher Forderungen und Erwartungen, welche die Rechte und Freiheiten der BürgerInnen berücksichtigen, ist grundsätzlich für langfristige Stabilität und Frieden erforderlich,³⁸¹ jedoch gilt es, lokale Regierungsformen nicht zu übersehen und die Lebensfähigkeit von extern auferlegten Systemen nicht zu überschätzen.³⁸² Die Exklusion relevanter politischer Akteure oder das Fortbestehen von Gewalt und Unsicherheit kann die Schaffung einer inklusiven Ordnung blockieren. Das Abhalten von Wahlen in post-Konfliktsituationen kann darüber hinaus zur Verschärfung einer bereits angespannten Lage beitragen.³⁸³

Insofern gilt es nicht nur das Gewaltmonopol zu sichern (Security-First-Ansatz), sondern dieses darüber hinaus in transparenter Weise unter breite öffentliche Kontrolle zu stellen und Rechenschaftspflicht staatlicher Akteure gegenüber der Gesellschaft zu etablieren.³⁸⁴ Die Einbindung lokaler Strukturen in staatliche Sicherheits- oder Justizsysteme kann dabei sowohl für langfristige Lebensfähigkeit als auch Akzeptanz in der Bevölkerung sorgen.³⁸⁵

Civil Society First

Dieser Ansatz stellt die Zivilgesellschaft in den Mittelpunkt des Statebuilding-Prozesses und hebt die Wichtigkeit von *bottom-up* Prozessen hervor. Eine Verankerung des Staats bereits bzw. gerade auf *grassroot level* ist für die VertreterInnen dieses Ansatzes der Schlüssel für ausreichende *input-legitimacy*. Die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts steht im Zentrum der Anstrengungen, wobei natürlich auch ein Fokus auf der Verbesserung der politischen

³⁷⁹ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 47.

³⁸⁰ Schneckener, Ulrich (2007): International Statebuilding: Dilemmas, Strategies and Challenges for German Foreign Policy. SWP Research Paper. Berlin: SWP. S. 18.

³⁸¹ Menocal, Alina Rocha (2010): State-Building for Peace – New Paradigm for International Engagement in Post-Conflict Fragile States? In: EUI Working Papers 34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 2f.

³⁸² Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 24.

³⁸³ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 42.

³⁸⁴ Vgl. Kapitel 2.2.2 State Formation

³⁸⁵ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185.

Partizipationsmöglichkeiten, der Unterstützung benachteiligter oder marginalisierter Gruppen, sowie der Schaffung von Öffentlichkeit liegt. Das Hauptziel ist die Mobilisierung und Ermächtigung der Zivilgesellschaft (*empowerment*). Der Staat wird in diesem Ansatz zu einer Arena, in welcher gesellschaftliche partizipatorische Verhandlungsprozesse abgehalten und von den diversen (organisierten) Teilen der Gesellschaft geprägt werden.³⁸⁶

“There is need for significant change towards the democratization of society, allowing for autonomous expression of the various social forces and creating the basis for a real civil society. There is need for cooperation and unity, without which any national and popular attempt will remain extremely limited and vulnerable.”³⁸⁷

Grundvoraussetzung einer solchen Strategie sind rechenschaftspflichtige Machtbeziehungen, in welchen kollektive Entscheidungen auf einer breiten und legitimen Basis getroffen werden und nicht von Korruption und schwachen Institutionen konterkariert werden.³⁸⁸ Darüber hinaus bedarf es eines Mindestmaß an nationaler Zugehörigkeit, welche lokale oder regionale Zugehörigkeiten nicht ersetzt, jedoch zumindest eine landesweite öffentliche Identität schafft, wodurch die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft gestärkt und nicht durch lokale Zugehörigkeiten verkompliziert werden soll.³⁸⁹

„The idea is to create a political culture based upon broadly accepted norms and regulations. Those prerequisites are, however, in most cases of fragility, virtually absent. Thus, the first order is to strengthen social cohesion to develop a public sphere, free and responsible media, local CSOs, human rights and social responsibility. The overall aim is empowerment.”³⁹⁰

2.2.1.3 Alternativen

Aufgrund der begrenzten materiellen, finanziellen und personellen Ressourcen, sowie des nötigen politischen Willens der internationalen Gemeinschaft schlägt Klotzle, in einem bemerkenswerten Schwenk auf normative Konzepte, die Inklusion von weniger konventionellen Ansätzen im Umgang mit fragilen Situationen vor.³⁹¹ Allen Vorschlägen ist gemeinsam, dass sie sich am geltenden Völkerrecht orientieren und ihnen daher ein hohes Maß an politischem Realismus bzw.

³⁸⁶ Schneckener, Ulrich (2007): International Statebuilding: Dilemmas, Strategies and Challenges for German Foreign Policy. SWP Research Paper. Berlin: SWP. S. 19.

³⁸⁷ Sikod, Fondo (2008): Conflicts & Implications for Poverty & Food Security Policies in Africa. In: Nhema, Alfred/ Zeleza, Paul Tiyaombe (Hg.): The roots of African Conflicts: The Causes & Costs. Oxford: James Currey, 199-213. S. 212f.

³⁸⁸ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 24.

³⁸⁹ Fritz, Verena/ Menocal, Alina Rocha (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement. Overseas Development Institute. S. 47.

³⁹⁰ Petritsch, Wolfgang (2010): Independent Actors – Common Visions. A Contribution to a Peacebuilding and Statebuilding Consensus. In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnet, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 92-96. S. 95.

³⁹¹ Klotzle, Kurt (2006): International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1. München: Center for Applied Policy. S. 12.

Gestaltungskraft zukommt. Die aufgezeigten Modelle setzen an den Begriffen Souveränität und Selbstbestimmung an, die ein genuines, von innen gesteuertes Statebuilding ermöglichen sollen.³⁹²

„Shared“ or „Conditional“ Sovereignty

Die Einbindung internationaler Akteure in die Regierungsführung fragiler Staaten, beispielsweise durch die Überwachung des Ressourcenmanagements, die Bereitstellung von Sicherheit oder die Aufsicht des Justizwesens, soll Anreize der Kontrolle über das nationale politische System als Möglichkeit zur persönlichen Bereicherung vermindern, Transparenz fördern und langfristig die Kosten der Einbindung internationaler Akteure in das aufzubauende politische System durch Generierung lokaler Einnahmen finanzieren und selbsttragend machen.³⁹³

Die Kooperationsbereitschaft des betroffenen Staates muss allerdings gegeben sein und nötigenfalls mittels Konditionalisierung bzw. durch gemeinsame Festlegung von überprüfbaren Benchmarks von diversen Unterstützungsleistungen abhängig gemacht werden. Die Schaffung eines funktionierenden Systems geteilter Autorität kann dazu beitragen, dass Bevölkerungen angrenzender Staaten eine solche Kooperation ebenfalls wünschen und von ihren Regierungen einfordern. Die beiden Paradefälle der internationalen Gemeinschaft auf diesem Gebiet, die weit über die ursprünglich in der VN-Charta intendierte Interventionsdichte des Peacekeeping hinausging und Ausmaße der Treuhandschaft trägt, waren Ost-Timor und Kosovo, mit jeweils gemischten Erfahrungen.³⁹⁴

Eine Möglichkeit Akteure auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene dauerhaft zu verbinden, wurde von Herbert Wulf aufgezeigt: Er schlägt ein System geteilter Autorität vor, in welchem die Ausübung des Gewaltmonopols als Durchsetzungselement innerhalb des Verfassungsgefüges primär auf der untersten Ebene angesiedelt ist, und erst im Falle der Unfähigkeit der unteren Ebene zur Durchsetzung an die nächst höhere weitergegeben wird – Subsidiaritätsprinzip (Friedenskonsolidierung durch demokratische Kontrolle und Nähe zum Kontext). Gleichzeitig findet die Normsetzung als verfassungsgebendes Element von oben statt.³⁹⁵

³⁹² Krasner, Stephen (2010): Verantwortliche Souveränität. Ein Orientierungsprinzip für das 21. Jahrhundert. In: Internationale Politik 5. 10-20.; Thürer, Daniel (2009): The Right to Self-Determination. In: ders: Völkerrecht als Fortschritt und Chance Grundidee Gerechtigkeit. Bd 2. Zürich/St. Gallen: Dike Verlag AG. 459-486.; Peters, Anne (2009): Humanity as the A and O of Sovereignty. In: European Journal of International Law 20 (3). S. 543; Deng, Francis et al. (1996): Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

³⁹³ United Nations (2009): Report on peacebuilding in the aftermath of conflict. A/63/881-S/2009/304. New York: United Nations.; United Nations (2011): Civilian capacity in the aftermath of conflict: Independent report of the Senior Advisory Group. A/65/747-S/2011/85. New York: United Nations.

³⁹⁴ Klotze, Kurt (2006): International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1. München: Center for Applied Policy. S. 12-14.

³⁹⁵ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 20.

Anerkennung neuer Staaten und nicht-staatlicher Entitäten im internationalen System

Wie die Gestaltung staatlicher Grenzen im post-kolonialen Afrika und dem aktuellen Fall des Südsudans zeigt, sind Überlegungen, neue politische Einheiten im internationalen System anzuerkennen, eine mögliche Alternative im Umgang mit Selbstbestimmungsprozessen und nicht-staatlichen Akteuren, welchen jedoch häufig mit Widerstand und föderal orientierten Gegenargumenten begegnet wird.³⁹⁶ Gegner dieser Praxis berufen sich stark auf die Präzedenzfallwirkung, den hohen Kostenaufwand und die Langfristigkeit solcher Unterfangen sowie auf die Möglichkeit föderaler Staatsformen und die Gefahr des Missbrauchs. Hinzuweisen ist hier auf die engen Grenzen, die das Völkerrecht zieht.³⁹⁷ Befürworter zeigen demgegenüber den hohen Grad an Legitimität substaatlicher Entitäten auf, die aufgrund der gemeinsamen Ausübung insb. wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Rechte weitaus homogenere Gruppen bilden als es die geopolitischen Grenzziehungen des Post-Kolonialismus gewährleisten. Eine Anerkennung von Selbstbestimmungsbewegungen mit dem Ziel der staatlichen Unabhängigkeit im internationalen System hat den Zugang zu internationalen Organisationen und damit aktive Politikgestaltung auf regionaler und globaler Ebene, die vertragliche Zuwendung von Entwicklungshilfegeldern oder den potentiellen Aufbau formaler Sicherheitsstrukturen zur Folge.³⁹⁸

Eine Anerkennung von nicht-staatlichen Entitäten in Form neuer Identifikationsformen in Reaktion auf globales Empowerment würde im Gegenzug die ohnehin stattfindende Kooperation mit nicht-staatlichen bzw. den Umgang mit bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren erleichtern. In einer solchen dynamischen Sichtweise wären nicht-staatliche Akteure, wie etwa selbsternannte Anführer von Rebellengruppen, menschenrechtlich in Pflicht zu nehmen. Weitreichende Konsequenzen für völkerrechtliche Rechtssubjektivität und Selbstbestimmung wären die Folge (Demokratisierung des internationalen Systems³⁹⁹).

Gerade aus dem Argument der politischen und wirtschaftlichen Kosten eines Fortbestehens der genannten Akteure/Region innerhalb eines ‚Freibeuterstaats‘ wird klar, dass solche Prozesse mit hohem Engagement geführt werden müssen und daher das bekannte Argument möglicher Kettenreaktion nicht überstrapaziert werden sollte. Schließlich wären Mindestanforderungen oder Konditionalitäten (Einräumung von Minderheitenrechten, Betonung der Prozessgerechtigkeit, CPA)

³⁹⁶ Egnell, Robert/ Haldén, Peter (2010): Contextualising international state-building. In: Conflict, Security & Development 10 (4), 431-441. S. 440.

³⁹⁷ Weller, Marc (2009): Settling Self-determination Conflicts. In: European Journal of International Law 20 (1), 111-165. S. 16.; Cassese, Antonio (1995): Self-Determination of Peoples: a legal reappraisal. Cambridge: Cambridge University Press. S. 348.; Doebling, Karl (2002): Kommentar zu Art 1. In: Simma, Bruno (Hg.): The Charter of the United Nations. Oxford: Oxford University Press.

³⁹⁸ Rocha Menocal, Alina (2010): Statebuilding for peace – a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnet, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 71-91. S. 74ff.

³⁹⁹ de Burca, Grainne (2008): Developing Democracy Beyond the State. Columbia Journal of Transnational Law 46 (2). S. 277.

anzudenken, um ein Ausufern zu verhindern.⁴⁰⁰ Die aktuellen sozialen Bewegungen und Umbrüche im arabischen Raum sind in diesem Sinne – kontextabhängig – Ansatzpunkte zu einer veränderten politischen Kultur, möglicherweise Regimewechsel und einer strukturellen Transformation.

Komplementäre regionale Lösungen

Dieser Vorschlag zielt nicht auf die Schaffung neuer Entitäten ab, er bezieht seine Aktualität als Friedensinstrument aus der Tatsache, dass Interdependenzen stabilisierend wirken können. Auch dies ist eine völkerrechtlich unterschätzte bzw. zu wenig ausgelotete, weil oft sehr komplexe Lösung. Zwar kann der politisch immer engere Zusammenschluss von Staaten und staatsähnlichen Gruppierungen durch balance-of-power-Modelle Frieden erzeugen (EU), meist bleibt der Integrationsgrad jedoch lose, abhängig von persönlicher leadership und damit langfristig fragil.⁴⁰¹

In der Praxis sind Impulse aus der Förderung regionaler Kapazitäten ein immens wichtiges Thema, da die grenzüberschreitenden Wirkungen fragiler Staatlichkeit sowohl die regionale Sicherheit als auch das ökonomische Wachstum beeinflussen. Dabei stellt vor allem die ökonomische, aber zunehmend auch politische Kooperation und Integration im regionalen Kontext und die gegenseitige Hilfestellung einen wichtigen Bezugspunkt dar.⁴⁰² Beispiele sind AU, Arabische Liga, SADC, ECOWAS, EPAs im AKP-Raum oder etwa ein künftiges Interdependenzmodell zwischen Nord- und Südsudan. Die Kosten eines neuerlichen Ausbruchs des Krieges im Sudan zwischen Khartum und Juba werden für die benachbarten Staaten mit jährlichen Einbußen in Höhe von 34% des BIPs beziffert (für Kenia und Äthiopien etwa 1 Mrd. US\$). Darüber hinaus umfassen die negativen Effekte für die Nachbarländer einen Wegfall des Sudans als Absatzmarkt für Güter und Dienstleistungen und ein gesteigertes Risiko der Ausbreitung des Konflikts, u.a. durch zunehmende Flüchtlingsströme und grenzüberschreitende Auswirkungen der Kampfhandlungen.⁴⁰³

Auch auf dem Gebiet der Rechtsprechung und Herausbildung globaler Standards (Menschenrechte) spielt die Harmonisierung in Form der justiziellen Zusammenarbeit eine treibende integrative Rolle: „Establishing links with regional and international judicial bodies might help foster a greater recognition of the fundamental values of [judicial] independence, impartiality and integrity [in order to foster accountability].“⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ Klotze, Kurt (2006): International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1. München: Center for Applied Policy. S. 15-17.

⁴⁰¹ Bilal, Sanoussi/ Ramdoo, Isabelle (2010): Which way forward in EPA negotiations? Seeking political leadership to address bottlenecks. Discussion Paper No. 100. Maastricht, Brüssel: ECDPM.

⁴⁰² Klotze, Kurt (2006): International Strategies in Fragile States: Expanding the Toolbox? Policy Analysis No. 1. München: Center for Applied Policy. S. 17ff.

⁴⁰³ Aegis (2010): The cost of future conflict in Sudan. London: Aegis. S. 7; 16. In: http://www.aegistrust.org/images/reports_briefings_2010/The_cost_of_future_conflict_in_Sudan.pdf [Zugriff: 4.1.2011].

⁴⁰⁴ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 46.

2.2.2 State-Formation

“Oriented toward the normative image of the modern state, current state-building processes tend to invert the social logic of European state formation, in which the coercive formation of state monopolies preceded both the juridification of political authority and the enhancement of state capacities.”⁴⁰⁵

Der Prozess der Ausgestaltung von Staatlichkeit umfasst nach Norbert Elias zwei entscheidende Phasen: Erstens, die Schaffung eines Gewaltmonopols durch die Konzentration von Macht in den Händen weniger (bspw. in absolutistischen oder autoritären Herrschaftsformen), und zweitens, die Transformation dieses privat kontrollierten Gewaltmonopols in ein öffentliches, welches in einen demokratisch legitimierten politischen Rahmen eingebettet ist.⁴⁰⁶

Diese Transformation gilt allgemein als Produkt kontinuierlicher Interaktion beteiligter Akteure innerhalb bestehender Strukturen über Zeit,⁴⁰⁷ dessen Kern die Institutionalisierung der Macht ist: „[...] aligning formal rules with informal norms, and monitoring the enforcement or practice of each.“⁴⁰⁸

Der Staat wird nicht getrennt von der Gesellschaft wahrgenommen, sondern als eine Organisation unter vielen innerhalb der Gesellschaft, welche in Summe die Ausformung von Staatlichkeit prägen, wie Joel Migdal verdeutlicht: „[the state is] a field of power marked by the use and threat of violence and shaped by (1) the image of a coherent, controlling organization in a territory, which is a representation of the people bounded by that territory, and (2) the actual practices of its multiple parts“.⁴⁰⁹

Nach Hagmann und Péclard sind für das Verständnis von Staatlichkeit und Autorität die historische Einbettung des Staats in seine vor-koloniale, koloniale und post-koloniale Vergangenheit, das Wirken gesellschaftlicher Kräfte und dominanter gesellschaftlicher Diskurse, sowie die Transformation von reiner Macht zu Herrschaft entscheidend.⁴¹⁰ Der Einfluss staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf die Herausbildung von Staatlichkeit ist bedingt durch deren materielle Ressourcen und organisatorische Kapazitäten sowie vom politischen Einfluss und der Fähigkeit zur Mobilisierung

⁴⁰⁵ Jung, Dietrich (2008): State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology? In: Engberg-Pedersen, Lars/ Andersen, Louise/ Stepputat, Finn/ Jung, Dietrich (Hg.): Fragile Situations: Background papers. DIIS Report 2008: 11. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. S. 39.

⁴⁰⁶ Norbert Elias zitiert nach Jung, Dietrich (2008): State Formation and State-Building: Is there a lesson to learn from Sociology? In: Engberg-Pedersen, Lars/ Andersen, Louise/ Stepputat, Finn/ Jung, Dietrich (Hg.): Fragile Situations: Background papers. DIIS Report 2008: 11. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. S. 35.

⁴⁰⁷ Milliken, Jennifer/ Krause, Keith (2002): State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. In: Development and Change 33 (5), 753-774. S. 762.

⁴⁰⁸ Elges, Reinhold (2005): International Statebuilding – Time to Reconsider. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34 (2), 177-189. S. 182.

⁴⁰⁹ Zitiert nach Elges, Reinhold (2005): International Statebuilding – Time to Reconsider. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 34 (2), 177-189. S. 178.

⁴¹⁰ Hagmann, Tobias/ Péclard, Didier (2010): Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa. In: Development and Change 41 (4), 539-562. S. 442f.

anhand immaterieller Ressourcen, wie Symbolen und Diskursen.⁴¹¹ Die Interaktion der Akteure findet sowohl in *formalisierten Verhandlungsarenen* (Parlament, diplomatische Konferenzen, Geber-Konsultationen mit lokalen NGOs, oder Treffen traditioneller Autoritäten einer Dorfgemeinschaft), in welchen die Entscheidungsfindung anhand bestehender Praktiken stattfindet (z.B. Gewohnheitsrechts) und die Teilnehmer sich gegenseitig als legitime Interessensvertreter anerkennen, als auch in *nicht-formalisierten Verhandlungsarenen* statt, welche innerhalb eines breiten gesellschaftlichen Raums (z.B. auf der Straße, in Zeitungen etc.) auch marginalisierten Akteuren Möglichkeiten zur Setzung politischer Handlungen verschaffen.⁴¹²

„Contrary to common-sensical assumptions, negotiation does not occur between co-equal parties or in an inclusive manner. Rather it engages heterogeneous groups with highly differentiated assets, entitlements, legitimacy and styles of expression. Not everything is or can be negotiated and not everyone takes part in negotiating statehood. But the political configurations and institutional arrangements that result from such negotiation processes must be seen as imprints of domination by the more powerful over weaker groups.“⁴¹³

Der Staat wird als Produkt eines dynamischen Prozesses gesellschaftlicher Interessensartikulation gesehen, in welchem sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure auf sub-nationaler, nationaler und auch internationaler Ebene an der Ausformung von Staatlichkeit teilnehmen. Die Bereitstellung von Sicherheit und Stabilität, die Verteilung staatlicher Macht und die In- bzw. Exklusion anhand von Identitäten sind unter anderem umkämpfte Dimensionen von Staatlichkeit, und lassen eine klare Unterscheidung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Kräften in der Ausgestaltung von Staatlichkeit verschwimmen.⁴¹⁴

„[...] the delegation of state attributes to non-state actors, or rather negotiation processes over the exercise of state functions, have been part and parcel of state formation in Africa since the early colonial times.“⁴¹⁵

Externe Akteure und Strukturen spielen in der Herausbildung von nationaler Staatlichkeit eine entscheidende Rolle, da diese durch ihre aktive Intervention Teil des gesellschaftlichen Spektrums

⁴¹¹ „They include state actors such as higher and lower echelon bureaucrats, political parties, customary authorities, professional associations, trade unions, neighbourhood and self-help organizations, social movements, national and international NGOs, churches and religious movements, but also guerillas, warlords, „big men“, businessmen, multinational corporations, regional and international (government) institutions and foreign states.“ Hagmann, Tobias/ Péclard, Didier (2010): Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa. In: Development and Change 41 (4), 539-562. S. 546f.

⁴¹² Hagmann, Tobias/ Péclard, Didier (2010): Negotiating Statehood: Dynamics of Power and Domination in Africa. In: Development and Change 41 (4), 539-562. S. 546-554.

⁴¹³ Ebd., S. 545.

⁴¹⁴ Ebd., S. 552-554.

⁴¹⁵ Ebd., S. 557.

werden und die inhärenten Kräfteverhältnisse mit beeinflussen.⁴¹⁶ Dabei spielen nicht nur konkrete entwicklungs- oder sicherheitspolitische Interventionen eine Rolle⁴¹⁷, sondern u.a. auch handels- oder währungspolitische Maßnahmen (im weiteren Sinne auch *terms of trade*)⁴¹⁸, sowie externe Einflussfaktoren generell (z.B. regionale Konflikte, Terrorismus, unverantwortliche multinationale Konzerne, oder auch regionale politische und ökonomische Integration) und kurzfristige Änderungen des Umfelds in Form von externen Schocks (z.B. durch Naturkatastrophen, Finanzkrisen, Verfall von Rohstoffpreisen etc.).⁴¹⁹

“The important point here is that formal institutions of the Western state derive their capacity and legitimacy from a long history of interaction between state and society, and cannot be reproduced simply by transferring those same institutional models into different social, cultural, historical and political contexts.”⁴²⁰

⁴¹⁶ Egnell, Robert/ Haldén, Peter (2010): Contextualising international state-building. In: Conflict, Security & Development 10 (4), 431-441. S. 438.

⁴¹⁷ Anten, Louise (2009): Fragile States: State Building is not enough. In: de Zwaan, J./ Bakker, E./van de Meer, S. (Hg.): Challenges in a Changing World. Den Haag: TMC Asser Press, 209-219. S. 219.

⁴¹⁸ Call, Charles/ Cousens, Elizabeth (2008): Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. In: International Studies Perspectives 9, 1-21. S. 12.

⁴¹⁹ Anten, Louise (2009): Fragile States: State Building is not enough. In: de Zwaan, J./ Bakker, E./van de Meer, S. (Hg.): Challenges in a Changing World. Den Haag: TMC Asser Press, 209-219. S. 211ff.; Siehe Grafik 2.

⁴²⁰ OECD (2010): The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 16f.

2.3 Ableitungen für externe Zugänge in fragilen Situationen

„Effective donor engagement requires humility, better political understanding, greater sensitivity to context, and sustained, long-term commitment.“⁴²¹

“To meet the challenges we face in the world, spanning the fields of human rights, security and development, the EU and the international system as a whole needs to better recognise the fact that we need cross-cutting, comprehensive approaches. Most importantly of all, we need to draw the operational conclusions to ensure that in our policy development and project implementation we fully respect this philosophy. And we need to ensure that the way we are spending, allocating and thinking about aid matches the way in which we know the world works.“⁴²²

Der Beitrag von Entwicklungszusammenarbeit zu Friedenssicherung und Armutsreduktion ist in seiner Wirksamkeit oft eingeschränkt und kann durchaus auch un intendierte Folgen haben und zu steigender Unsicherheit beitragen. Die Koordinierung zwischen Geberorganisationen und die Kanalisierung von technischer und finanzieller Unterstützung stellen aufgrund spezifischer Interessen einzelner Organisationen eine Herausforderung dar. Die Partnerländer sind darüber hinaus aufgrund kurzfristiger Mittelzusagen in ihrer Planung eingeschränkt.⁴²³ Die Anpassung an den Kontext und die langfristige Ausrichtung an nationalen Prioritäten stellen große Herausforderungen in fragilen Situationen dar.

2.3.1 Humanitäre Hilfe in Konfliktsituationen

Die Verteilung von Hilfslieferungen in Konfliktsituationen kann durchaus schwere un intendierte Folgen mit sich bringen, wie etwa das Auslösen oder Verstetigen von Gewalt, da externe Unterstützung als alternative Nachschubsquelle Eingang in die Kriegswirtschaft findet und entweder indirekt durch Diebstahl bzw. *Besteuerung* oder direkt durch die Kanalisierung über die *relief wings* der Konfliktparteien in die Hände der Armeeverbände gelangen, welche Hilfslieferungen im Falle des sudanesischen Bürgerkriegs in ugandischen Märkten weiterverkaufen.⁴²⁴

“In some areas the delivery of relief has been directly linked to violence, with faction leaders deliberately targeting areas where relief services were provided. This occurred

⁴²¹ Rocha Menocal, Alina (2009): ‘State-building for Peace’: navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute. S. 1.

⁴²² Ferrero-Waldner, Benita (2006): Human Security and Aid Effectiveness: The EU’s Challenges. Speech by European Commissioner Ferrero-Waldner. London: Overseas Development Institute. In: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6399_en.htm [Zugriff: 14.2.2011]

⁴²³ Carlsson, Bjorn Tore/ Schubert, Carlos Buhigas/ Robinson, Sarah (2008): Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach. Herts: HTSPE. In: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf [Zugriff: 25.3.2011]

⁴²⁴ Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 49.

in Bahr El Ghazal during 1995 – 97. The leader of the South Sudan Unity Movement (SSUM) faction, Kerubino Bol, is reported to have threatened villages receiving WFP food aid with destruction if they did not support him, and to have followed up such threats on a massive scale. The destitution resulting from such attacks meant that humanitarian aid continued to be needed, creating a cycle of violence linked to the provision of aid. It is likely that the opportunity for diversion acted as an incentive for attacks on the population, especially when it is the attacks themselves that are the major source of the need for relief aid.”⁴²⁵

Da Konflikte oft oder zumindest teilweise den Kampf um die Kontrolle bestimmter knapper Ressourcen darstellen, bewirkt das Bereitstellen zusätzlicher Ressourcen in Form von Hilfsgütern eine Involvierung der externen Akteure in den Konflikt. Internationale Friedensakteure versuchen zwar die Symptome oder sogar *root causes* eines Konflikts zu adressieren (*working on* conflict), jedoch agieren sie inmitten eines Konflikts (*working in* conflict), wodurch, wie oben beschrieben, un intendierte Folgen auftreten können.⁴²⁶

„Doing no harm may refrain from intervention if there is a risk of aggravating fragility or conflict, or of having a negative impact on local political processes. Conversely, in some cases, it may mean recognizing that the lack of intervention will make things worse. [...] [Nonetheless] external actors are likely, even in the best of circumstances, to only have a facilitating or catalytic role in creating space or opportunity for such interaction [between formal and informal authorities] to take place. It is no accident that some of the most successful examples of “grounded legitimacy” [...] were led by domestic actors, with little or no participation by development partners or other external actors.”⁴²⁷

Unterstützungsleistungen externer Akteure können auf vielfältige Weise nationale PBSB-Anstrengungen untergraben, wie der OECD Bericht *Do No Harm – International Support to Statebuilding* (2010) unterstreicht. Die Art der Kanalisierung von ODA-Geldern, die Vernachlässigung nationaler Rechenschaftspflicht von staatlichen Institutionen gegenüber der Bevölkerung bei gleichzeitiger Rechenschaftspflicht nationaler Institutionen gegenüber bi- und multilateralen Gebern, mangelnde Integration kontextspezifischer Analysen in die Politikformulierung externer Akteure, das Fehlen von Unterstützungsmaßnahmen zum Aufbau essentieller Kapazitäten im Bereich der

⁴²⁵ Buchanan-Smith, M./Collins, Steve/ Dammers, C./ Wekesa, F./ Macrae, J. (1999): Evaluation of Danish Humanitarian Assistance to Sudan 1992-1998. Final Report. London: ODI. S. 78.

⁴²⁶ Slotin, Jenna/ Wyeth, Vanessa/ Romita, Paul (2010): Power, Politics, and Change: How International Actors Assess Local Context. New York: International Peace Institute. S. 5.

⁴²⁷ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 23; 30.

primären und sekundären Wirtschaftssektoren sowie unrealistische Annahmen über die Dauer und Machbarkeit externer Interventionen können sowohl den Aufbau staatlicher Strukturen als auch die Erhaltung des Friedens langfristig gefährden.⁴²⁸

Die *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* der OECD unterstreichen die Wichtigkeit eines umfassenden Verständnisses des partikularen Kontextes und einer gemeinsamen strategischen Ausrichtung als Ausgangspunkt jedweden externen Engagements (Prinzip 1), um die Situation nicht noch weiter zu verschlechtern (Prinzip 2). Konstruktive Partnerschaften zwischen beteiligten Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene (Prinzip 7, 8) sind nötig um den Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Entwicklung und Governance zu begegnen (Prinzip 5).⁴²⁹

2.3.2 Effektive Entwicklungszusammenarbeit

Die Pariser Deklaration zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit 2005 (PD) und die Accra Agenda for Action 2008 (AAA) repräsentieren den Willen der internationalen Gemeinschaft durch wirksame Partnerschaften mit Entwicklungsländern zu Armutsreduktion und Friedenssicherung beizutragen⁴³⁰ und stellen den Rahmen für verstärkte Koordination und verbesserte Zusammenarbeit dar.⁴³¹

Im Zuge der PD wurden fünf Leitprinzipien festgelegt (Ownership, Alignment, Harmonisation, Management for Results, Mutual Accountability) sowie spezifische Indikatoren und Zielvorgaben bis 2010 gesetzt. Die AAA bekräftigte den in Paris eingeschlagenen Weg, konstatierte jedoch: „We are making progress, but not enough“.⁴³² Eine wesentliche Innovation der AAA war die Anerkennung zivilgesellschaftlicher Organisationen in ihrer Fähigkeit, zu Entwicklung beizutragen, und die Absicht, diese Organisationen stärker zu integrieren (Art. 13; 20).⁴³³ Darüber hinaus unterstreicht die AAA, Bezug nehmend auf die *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations* der OECD (2007) die kontextspezifische Herausforderung fragiler Situationen, in welcher es nicht nur gilt, die Prinzipien der PD an schwache staatliche Kapazitäten anzupassen, sondern die Ursachen von Konflikt, Fragilität und Unsicherheit zu untersuchen und in Zusammenarbeit mit allen beteiligten

⁴²⁸ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 31.

⁴²⁹ OECD (2007): Prinzipien für Internationales Engagement in Fragilen Staaten und Situationen. Paris: OECD. S. 2.

⁴³⁰ OECD (2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. In: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf [Zugriff: 25.3.2011]

⁴³¹ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 38.

⁴³² OECD (2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. S. 15

⁴³³ Better Aid (2009): An Assessment of the Accra Agenda for Action from a civil society perspective. Policy Paper. In: http://www.betteraid.org/images/Documents/an_assessment_of_the_aaa_from_a_civil_society_perspective.pdf [Zugriff: 25.3.2011]

Akteuren des Partnerlandes (staatlich und zivilgesellschaftlich) die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen (Art. 21 (a)).⁴³⁴

Die komplexe Verflechtung sicherheits- und entwicklungspolitischer Herausforderungen im Kontext fragiler Staatlichkeit und das gleichzeitige Auftreten der Problemstellungen bedingen eine verstärkte Harmonisierung der Gebergemeinschaft: „Der Aufbau von staatlichen Strukturen in einem unsicheren Umfeld ist illusorisch. Das heißt, die Aufgaben hängen eng miteinander zusammen, mehr noch, die verschiedenen Akteure, die diese Aufgaben übernehmen, hängen existentiell von einander ab. Kein einzelner Akteur kann allein erfolgreich sein; es ist eine gemeinsame Anstrengung notwendig, um Entwicklung und Sicherheit in fragilen Situationen voranzutreiben.“⁴³⁵

Die OECD *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations* unterstreichen die Bedeutung einer gemeinsamen Strategie, welche „aufeinander abgestimmt, auf Dauer angelegt und mit dem Schwerpunkt Beziehungsaufbau zwischen Staat und Gesellschaft [...] erfolgen“ soll (Prinzip 3).⁴³⁶ Die anfängliche Zusammenarbeit staatlicher Organisationen in den Bereichen Diplomatie, Verteidigung und Entwicklung (3D – Diplomacy, Defence and Development) wurde konsequenterweise zu einem „Whole-of-Government“ Ansatz ausgebaut, wodurch alle relevanten Regierungsorganisationen⁴³⁷ konzeptionell an der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt wurden.⁴³⁸ Die Prinzipien unterstreichen jedoch nicht nur die besondere Rolle kohärenter staatlicher Geberpolitiken, sondern auch die Bedeutung der Zivilgesellschaft in ihrer Funktion als Dienstleistungserbringer und in der Überwachung der Umsetzung guter Regierungsführung (Prinzip 3).

Im Zuge der 3C-Konferenzen in Genf (2009) und Wien (2010), welche als Meilensteine in der Verankerung koordinierter, komplementärer und kohärenter Vorgangsweisen in fragilen Situationen gelten,⁴³⁹ wurde die eigenverantwortliche Rolle staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure in Partnerländern gestärkt (Ownership), sowie allgemein der Beitrag zivilgesellschaftlicher Akteure zur Steigerung der Qualität externen Engagements in fragilen Situationen hervorgehoben.⁴⁴⁰

⁴³⁴ OECD (2008): The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Paris: OECD. S. 19.

⁴³⁵ Freudenschuss-Reichl, Irene (2010): 3C aus außen- und entwicklungspolitischer Sicht. In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnett, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 29-31. S. 29.

⁴³⁶ OECD (2007): Prinzipien für Internationales Engagement in Fragilen Staaten und Situationen. Paris: OECD. S. 2.

⁴³⁷ Siehe die Zusammensetzung der österreichischen Entwicklungshilfeleistungen nach Finanzierungsquellen: BMeiA/ ADA (2010): Bericht 2009: Öffentliche Entwicklungshilfe Österreichs. Wien: BMeiA. S. 8.

⁴³⁸ Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2011): Linking peacebuilding and statebuilding – A new Paradigm for UN response to fragile situations. In: Melber, Henning (Hg.): Crimes Against Humanity. Development Dialogue 55. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. 153-183.

⁴³⁹ Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen: NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding. INEF Policy Brief 6. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden. S. 17.

⁴⁴⁰ Hoyos, Christina (2010): Der 3C-Ansatz in fragilen Situationen. In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnett, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 23-28.; siehe Wiener 3C-Prinzipien Art. 1.

„Schließlich können [...] Einsätze der internationalen Gemeinschaft auf konzeptuellen Grundlagen erfolgen, die informiert auf die jeweilige Situation eingehen und dabei staatliche, zivilgesellschaftliche und multilaterale Akteure berücksichtigen („Whole-of-System“-Ansatz). So können Partnerländer und internationale Akteure je nach Kontext gemeinsam realistische Ziele in den Bereichen Friedenskonsolidierung, Staatsbildung und Wiederaufbau festlegen, die an das sich verändernde Umfeld angepasst werden können.“⁴⁴¹

Der *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, der diese gemeinsame Formulierung von PBSB-Stragien zum Inhalt hat, wurde 2008 von der OECD mit Unterstützung des INCAF-Sekretariats ins Leben gerufen und ermöglicht den Austausch zwischen Partner- und Geberländern, sowie einen Dialog zwischen Partnerländern des globalen Südens.⁴⁴² Im Zuge des ersten Treffens in Dili 2010 verfasste die als „g7+“ bekannte Gruppe ein Statement,⁴⁴³ welches die Bedeutung von Mitsprachemöglichkeiten (voice) bzw. einer führenden Rolle der Partnerländer in der Formulierung langfristiger Visionen und Prioritäten unterstreicht und die wertvolle Unterstützung der internationalen Gemeinschaft anerkennt.⁴⁴⁴ Die Dili-Deklaration selbst hebt das Ziel der Schaffung fähiger und rechenschaftspflichtiger Staaten hervor, deren zentraler Dreh- und Angelpunkt die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft im Partnerland ist.⁴⁴⁵ Je nach Kontext können Peace- und Statebuilding-Anstrengungen von der internationalen Gemeinschaft durch eine Mischung aus diplomatischen, entwicklungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen unterstützt werden.⁴⁴⁶

Der Beitrag von 49 zivilgesellschaftlichen Organisationen im Vorfeld der Konferenz in Monrovia 2011 hebt zudem den Prozesscharakter von Peace- und Statebuildinganstrengungen hervor: Viele Strategien schlagen nicht aufgrund ihres Inhalts oder ihrer Zielsetzungen fehl, sondern aufgrund von Unzulänglichkeiten in ihrer Umsetzung. Der Prozess, durch welchen ein belastbarer Gesellschaftsvertrag und positiver Frieden verwirklicht werden sollen, muss sowohl staatliche als auch gesellschaftliche Kapazitäten fördern und einbinden.⁴⁴⁷

⁴⁴¹ Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situatitonen: NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding. INEF Policy Brief 6. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden. S. 21.

⁴⁴² Ebd., S. 13.

⁴⁴³ Burundi, CAR, Tschad, DRC, Liberia, Nepal, die Salomonen, Sierra Leone, Südsudan und Osttimor.

⁴⁴⁴ Statement by the g7+, 9. April 2010, Dili, Ostimor. In: OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A Synthesis of Findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. S. 12-15.

⁴⁴⁵ Dili Declaration: A new vision for peacebuilding and statebuilding, 10. April 2010, Dili, Ostimor. In: OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A Synthesis of Findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. S. 7-11.

⁴⁴⁶ OECD (2008): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: From Fragility to Resilience. Paris: OECD.

⁴⁴⁷ Interpeace (2010): Background Paper: Voices of civil society organizations (CSOs) on peacebuilding and statebuilding. Prepared as an input into the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. S. 4f. In: http://www.interpeace.org/images/pdf/interpeace_background_paper_international_dialogue_conf_dili_csos_input_final_23042010.pdf [Zugriff: 27.3.2011]

2.3.3 Lokale Eigenverantwortung und innenpolitische Rechenschaftspflicht

„Local ownership is usually limited in practice to the ownership of the strategic decision making level – the government, national politicians and national civil society. It often ignores ownership by the general population and overlooks countrywide diversity.“⁴⁴⁸

Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft erfährt zunehmende Aufmerksamkeit in externen Unterstützungsmaßnahmen, da technische oder finanzielle Unterstützung staatlicher Institutionen sowohl zu Armutsreduktion und Friedenssicherung als auch zur Verfestigung ungleicher Machtverhältnisse innerhalb einer Gesellschaft beitragen kann, weshalb der Aufbau legitimer und rechenschaftspflichtiger Institutionen verstärkt in den Mittelpunkt langfristig ausgerichteter Überlegungen gestellt wird.⁴⁴⁹ Externe Unterstützungsmaßnahmen sollten in diesem Zusammenhang öffentliche Transparenz und politische Rechenschaftspflicht fördern, jedoch nicht ausschließlich in Form von nationalen Parlamenten oder über zivilgesellschaftliche Organisationen, sondern auch durch die Unterstützung themenorientierter *coalitions of change* (z.B. bez. der Verwendung natürlicher Ressourcen) und durch den Aufbau breiter Systeme, welche es u.a. Jugend- und Frauenbewegungen, sowie Berufsverbänden oder Marktassoziationen ermöglichen sollen ihre voice-Funktion innerhalb der Gesellschaft zu stärken (z.B. durch freie Medien).⁴⁵⁰

„The complex web of institutional and social practices whereby one section of power holders scrutinizes the other – and whereby the public scrutinizes the whole and one another – necessitates a public demand that power holders be held to account, a willingness by power holders to be held to account, constitutional powers to affect that accountability, freedom to use those powers effectively and the necessary abilities to make use of those powers.“⁴⁵¹

Die Involvierung bestehender informaler Strukturen in friedenskonsolidierende Prozesse ist aufgrund der Fragilität staatlicher Strukturen und den gesellschaftlichen Erwartungen/Bedürfnissen auf lokaler Ebene in post-Konfliktsituationen ein pragmatisches Ziel.⁴⁵² Umfang und Qualität lokaler Partizipation

⁴⁴⁸ Baker, Bruce (2010): The future is non-state. In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 208-228. S. 213.

⁴⁴⁹ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. Working Paper: The Future of the Peacebuilding Architecture Project. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 24f.

⁴⁵⁰ Hudson, Alan/ Heukelom van, Jan (2011): How can donors best support the strengthening of domestic accountability in developing countries? Summary Note of Roundtable on Domestic Accountability and Aid Effectiveness, European Development Days, 6th December 2010. In: <http://www.alanhudson.info/2011/02/governance-and-aid-effectiveness-towards-busan/> [Zugriff: 25.3.2011]

⁴⁵¹ Baker, Bruce (2010): The future is non-state. In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 208-228. S. 215.

⁴⁵² Ebd.

kann jedoch variieren: „What is required is not local support for donor programmes and projects but rather donor support for programmes and projects initiated by local actors.“⁴⁵³

Kernfunktionen zivilgesellschaftlicher Akteure in post-Konfliktsituationen umfassen die Bereitstellung von Dienstleistungen und physischem Schutz, die Beobachtung von Rechtsbrüchen und Kommunikation an die Öffentlichkeit, die Mediation und Förderung des Zusammenhalts zwischen und innerhalb von Gemeinschaften, sowie die Vermittlung zwischen Konfliktparteien.⁴⁵⁴ Die Stärkung nicht-staatlicher Kräfte ist ein Element effektiver Entwicklungszusammenarbeit und sollte mit dem langfristigen Zielen und exit-Strategien externen Engagements im Einklang stehen, wie im Wiener 3C-Appell festgehalten wurde (Prinzip 2):⁴⁵⁵

„We [...] acknowledge local ownership as a central principle. That means the need for broad local participation and co-determination for sustainable conflict resolution and peacekeeping in decision-making processes. Support of local personnel, material and institutional capacities should facilitate the phasing-out of international engagement in fragile situations.“

⁴⁵³ Laurie Nathan zitiert nach Baker, Bruce (2010): The future is non-state. In: Sedra, Mark (Hg.): The Future of Security Sector Reform. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 208-228. S. 213.

⁴⁵⁴ Paffenholz zitiert nach Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen: NRO zwischen Peacebuilding und Statebuilding. INEF Policy Brief 6. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden. S. 10.

⁴⁵⁵ Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnett, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. S. 65.

2.4 Peace- und Statebuilding

Der Aufbau fähiger, rechenschaftspflichtiger und legitimer Staaten soll nachhaltig zur Friedenskonsolidierung beitragen und inklusive und gewaltfreie Beziehungen innerhalb einer Gesellschaft durch die Institutionalisierung friedlicher Interessensartikulation fördern. Schwache staatliche Kapazitäten und fehlende Legitimität staatlicher Institutionen, sowie fortwährende Unsicherheit und bewaffnete Gewalt erfordern sowohl kurzfristige Maßnahmen zur Gewährleistung menschlicher Sicherheit in Abwesenheit von physischer Gewalt, als auch langfristige Anstrengungen zum Aufbau öffentlicher Institutionen zur Verfestigung einer stabilen und nachhaltigen politischen Einigung.⁴⁵⁶

Die Transformation von anhaltender Gewalt hin zu einem stabilen Frieden hat nicht nur den ursächlichen Faktoren des Konflikts, sondern auch den während des Konflikts entstandenen Strukturen zu begegnen,⁴⁵⁷ und umspannt ein breites Spektrum an interdependenten Herausforderungen, u.a. in den Bereichen Sicherheit, Politik, Wirtschaft und Soziales.⁴⁵⁸

“Failure to address one priority area can lead to failure in all others.”⁴⁵⁹

Beiträge humanitärer, diplomatischer, sicherheits- oder entwicklungspolitischer Akteure zur Staatsbildung und Friedenskonsolidierung stellen keine voneinander isolierten Handlungen dar, sondern wirken innerhalb eines *shared space*.⁴⁶⁰ Die einzelnen Aktivitäten komplementieren sich, wodurch auch zunehmend die Grenzen zwischen politischen/diplomatischen und technischen Rollen in der Unterstützung nationaler Konfliktmanagementkapazitäten aufweichen.⁴⁶¹ Schließlich ist sowohl die Beendigung eines Konflikts, als auch die Etablierung einer langfristig stabilen Einigung ein komplexer politischer Prozess über das Gleichgewicht gesellschaftlicher Kräfte, die allgemein gültigen Regeln und die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums.⁴⁶²

2.4.1 Der politische Einigungsprozess

Der Prozess politischer Einigung (*political settlement process*) stellt eine fortwährende Konsensfindung zwischen Eliten über die allgemeinen Spielregeln und Privilegien dar, welche eng mit der Kontrolle von Ressourcen (*economic settlement*) verknüpft ist. Ungleiche Kräfteverhältnisse

⁴⁵⁶ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. A Synthesis of Findings from seven multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. S. 21f.

⁴⁵⁷ Ghani, Ashraf/ Lockhart, Clare/ Carnahan, Michael (2006): An Agenda for State-Building in the Twenty-First Century. In: The Fletcher Forum of World Affairs 30 (1), 101-123. S. 107.

⁴⁵⁸ OECD (2007): Prinzipien für Internationales Engagement in Fragilen Staaten und Situationen. Paris: OECD.

⁴⁵⁹ OECD (2010): International Support to Statebuilding in Situations of Fragility and Conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD/DAC. S. 32.

⁴⁶⁰ Pantuliano zitiert nach Foresti, Marta/ Denny, Lisa/ Metcalfe, Victoria (2011): Security, humanitarian action and development. Briefing Paper 67. London: ODI. S. 3.

⁴⁶¹ Wild, Leni/ Foresti, Marta (2010): Support to political parties: A missing piece of the governance puzzle. Briefing Paper 66. London: ODI.

⁴⁶² OECD (2010): Building stable states: Policy guidance for good international engagement. Executive Summary. Paris: OECD.

zwischen Eliten und die Exklusion und Marginalisierung bestimmter Gruppen erhöht das Risiko bewaffneter Gewalt, welche als politisches Mittel zur Erzwingung einer Neuverhandlung der allgemeinen Spielregeln eingesetzt werden kann (*violence pays*). Friedensverträge oder Verfassungen stellen formale Einigungsprozesse dar, in welchen die politischen Interessen der Eliten und sozialen Erwartungen der gesamten Bevölkerung einfließen (sofern die Fähigkeit zur Interessensartikulation (*voice*) gegeben ist) und die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft prägen. Die Umsetzung sozialer Erwartungen (inkl. Erwartungen elitärer Gruppen) prägt entscheidend die langfristige Belastbarkeit der politischen Einigung, und hängt von der Rechenschaftspflicht der Eliten gegenüber der Bevölkerung, sowie von der Qualität und dem Grad an politischer Inklusion und öffentlicher Teilhabe und den verfügbaren Kapazitäten ab.⁴⁶³

Für den Erfolg von Einigungsprozessen ist die Involvierung relevanter Akteure sowohl im politischen Zentrum als auch in der Peripherie von Bedeutung, da aufgrund der Verfügbarkeit von Kleinwaffen auch kleine Gruppen den Friedensprozess entscheidend gefährden können. Schwache nationale Identitäten⁴⁶⁴ und belastete Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen erschweren Einigungsprozesse, und werden durch Unstimmigkeiten über die Kontrolle von Ressourcen verstärkt.⁴⁶⁵ Darüber hinaus müssen politische Einigungsprozesse zwischen Eliten (auf nationaler Ebene) auch von deren jeweiligen Wahlkreisen innerhalb der Gesellschaft getragen werden bzw. die Erwartungen der Anhängerschaft auf lokaler Ebene reflektieren.⁴⁶⁶

2.4.2 Staatliche Kapazitäten und Leistungen

Effektive Staatlichkeit meint die Erfüllung einer Reihe an Kernfunktionen, welche die jeweilige politische Einigung und die damit einhergehenden gesellschaftlichen (bzw. elitären) Erwartungen reflektieren. Staatliche Leistungen spiegeln den gesellschaftlichen Konsens über die normative Ausrichtung des Staats wider, welcher kontextspezifisch durch eine Reihe an Akteuren und Institutionen und deren Kapazitäten zur Umsetzung notwendiger Leistungen geprägt ist. Die Herstellung von Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zum Schutz der BürgerInnen wird allgemein als Grundvoraussetzung für eine belastbare politische Ordnung angesehen, ebenso wie die Fähigkeit Konflikte durch ein unabhängiges, aber rechenschaftspflichtiges und vorhersehbares Justizwesen zu lösen. Um dies zu gewährleisten bedarf es staatlicher Kompetenzen zur Einhebung ausreichender

⁴⁶³ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 16-18.

⁴⁶⁴ Während die breite Bevölkerung primär lokale Identitäten pflegt, hegen Eliten oftmals Interesse an regionalen Zugehörigkeiten, wie beispielsweise „French West Africa“ vgl. Fritz, Verena/ Menocal, Alina Rocha (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. An Analytical and Conceptual Paper on Processes, Embedded Tensions and Lessons for International Engagement. Overseas Development Institute. S. 47.

⁴⁶⁵ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 18.

⁴⁶⁶ Foresti, Marta/ Denny, Lisa/ Metcalfe, Victoria (2011): Security, humanitarian action and development. Briefing Paper 67. London: ODI. S. 2.

finanzieller Mittel zur Bewerkstelligung dieser Aufgaben, und der Erbringung und Verteilung von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen (Gesundheit, Bildung, Wasser, Hygiene, Kommunikation, Infrastruktur) in der Gesellschaft. Hand in Hand mit der Notwendigkeit finanzielle Mittel einzuheben, um die Verwirklichung menschlicher Sicherheit und Entwicklung in einem breiten Sinne zu ermöglichen, geht die Aufgabe des Staats ökonomische Entwicklung voranzutreiben und Arbeit zum gesellschaftlichen Nutzen zu strukturieren und zu regulieren.⁴⁶⁷

2.4.3 Soziale Erwartungen

Die Erwartungen der Bevölkerung umfassen einerseits normative Vorstellungen über den Kern von Staatlichkeit, sowie realistische Erwartungshaltungen aufgrund früherer Erfahrungen. Entscheidend für die Stabilität politischer Einigungsprozesse sind die Formen der Interessensartikulation und der Repräsentation innerhalb der Gesellschaft, sowie der Grad der Entsprechung staatlicher Leistungen mit gesellschaftlichen Erwartungshaltungen. Die Rolle der Vermittlung gesellschaftlicher Erwartungen für die verbindliche kollektive Entscheidungsfindung, welche von politischen Parteien und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen werden kann, kann auch durch breite öffentliche Mobilisierungen (von unten) stattfinden,⁴⁶⁸ wie die Umwälzungen in Tunesien und Ägypten zeigen.⁴⁶⁹ Die Inhaftierung von Oppositionsführern⁴⁷⁰ und die generelle Repression gegen oppositionelle Parteien und zivilgesellschaftliche Bewegungen (Studenten- oder Frauenbewegungen)⁴⁷¹ lassen jedoch friedliche Interessensartikulation aus dem Repertoire partizipativer Politikformulierung verschwinden und haben Rückwirkungen auf zukünftige Erwartungshaltungen und Handlungsoptionen.⁴⁷²

⁴⁶⁷ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 18-20.

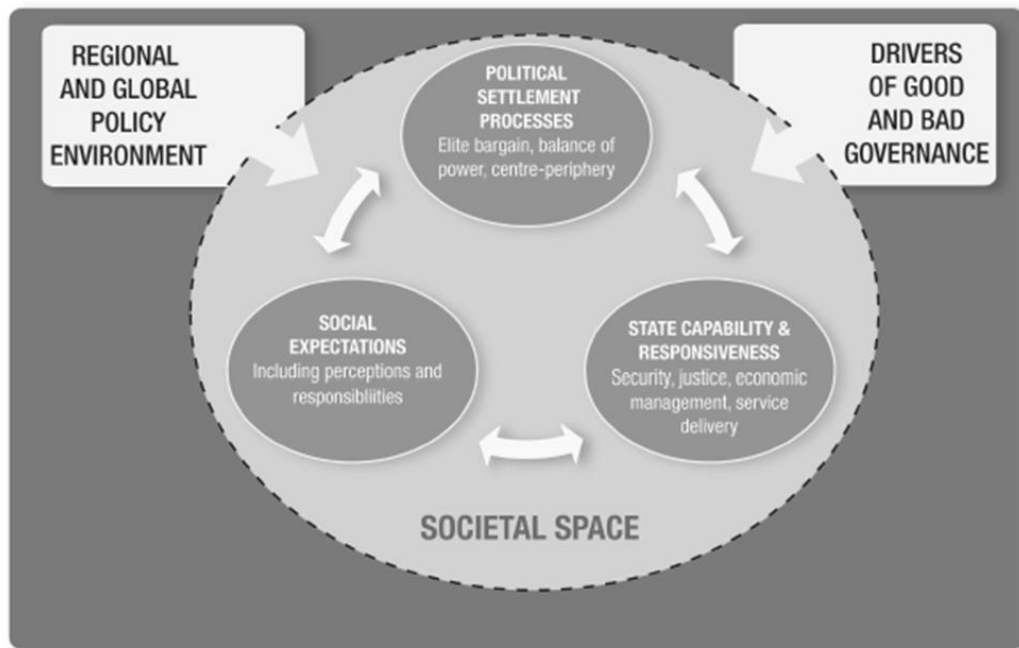
⁴⁶⁸ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 18-20.

⁴⁶⁹ Die Zeit, 3.3.2011, Opposition erzwingt Rücktritt von Ministerpräsident Schafik. In: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/aegypten-schafik-ruecktritt> [Zugriff: 5.3.2011]

⁴⁷⁰ Sudan Tribune, 20.1.2011, Pro-Turabi supporters stage demonstrations in Khartoum.

⁴⁷¹ Sudan Tribune, 11.2.2011, Sudanese security cracks down on women protestors; Sudan Tribune, 16.2.2011, Khartoum University students arrested in Sudan security services raid; Sudan Tribune, 17.2.2011, Sudanese president challenges opposition to stage protests against him.

⁴⁷² OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 18-20.



Grafik 9: Building “states in society”: three critical aspects of state-society relations. Quelle: OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 16.

2.4.4 Ansprüche an Verfahrensgerechtigkeit

“[Legitimacy] refers to “the normative belief of a political community that a rule or institution ought to be obeyed”; and states are legitimate when “key political élites and the public accept the rules regulating the exercise of power and the distribution of wealth as proper and binding”.⁴⁷³

Die Qualität von Friedensverträgen oder Verfassungen in ihrer Fähigkeit Zustimmung auf breiter Basis zu generieren ist sowohl für Peace- als auch Statebuildingprozesse zentral,⁴⁷⁴ da die Exklusion elitärer Gruppen oder die Vernachlässigung einer breiten Öffentlichkeit Auswirkungen auf die Stabilität und Belastbarkeit der politischen Einigung hat.⁴⁷⁵ Die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen begleitet von kontinuierlichem Wirtschaftswachstum (*performance-based legitimacy*) oder die Einbindung der BürgerInnen aufgrund von *agreed-upon formal rules and procedures through which the state both takes binding decisions and organises people’s participation* (*process-oriented legitimacy*) sind Quellen von Legitimität.⁴⁷⁶ Im Kontext fragiler Situationen fehlen jedoch häufig staatliche Kapazitäten zur Erbringung öffentlicher Leistungen oder der politische Wille

⁴⁷³ Papagianni zitiert nach Menocal, Alina Roche (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 6.

⁴⁷⁴ Menocal, Alina Roche (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 6.

⁴⁷⁵ Elhawary, Samir/Foresti, Marta/Pantuliano, Sara (2010): Development, Security and Transitions in Fragile States. Meeting Series Report. London: Overseas Development Institute. S. vi.

⁴⁷⁶ Rocha Menocal, Alina (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 10.

zu inklusiven Ordnungssystemen, wodurch häufig alternative Quellen der Legitimität im Weberschen Sinne anzutreffen sind: *legitimacy of tradition or a charismatic leader*.⁴⁷⁷

Formale konstitutionelle Ordnungsprinzipien koexistieren häufig mit sozio-politischen Ordnungen, welche in der gesellschaftlichen Struktur wurzeln und auf sozialen Netzwerken, Vertrauen und gegenseitigen Verpflichtungen aufbauen: „This is particularly the case in fragile situations where states are unable to provide basic security and services, or in remote, rural areas where local, customary practices and relationships continue to shape everyday social reality and provide vital support for basic livelihoods.“⁴⁷⁸

Die Legitimität traditioneller Autoritäten oder bewaffneter Gruppen innerhalb einer Gemeinschaft ist aufgrund ihrer Leistung/Funktion zu beurteilen: “A political order, institution or actor is legitimate to the extent that people regard it as satisfactory and believe that no available alternative would be vastly superior“.⁴⁷⁹

Der Aufbau formaler, belastbarer politischer Ordnungen in fragilen Situationen sieht sich mit einem Brückenschlag zwischen diversen Ordnungssystemen konfrontiert, deren Quellen von Autorität zu unterschiedlichem Ausmaß einen inklusiven Prozess ermöglichen.⁴⁸⁰ Böge et al. weisen daraufhin, dass die Art des Brückenschlags entscheidend ist und es im Zuge des SB-Prozesses in Osttimor zu einer Trennung zwischen Staat und Gesellschaft aufgrund der Separierung staatlicher Institutionen von traditionellen Werten und Gebräuchen kam, unter anderem durch die Abhaltung von Wahlen, welche anstelle der lokalen Gebräuche auf einem konkurrenzdemokratischen Parteiensystem aufbauten.⁴⁸¹

“Other electoral models that are more sensitive to customary values are possible. The former non party-based system itself is one possible model: candidates were previously not affiliated with parties and seem to have generally been drawn from lineages designated by custom. Consensus discussion amongst village elders, as well as voting, contributed to the selection of candidates and the final choice was then

⁴⁷⁷ Wulf, Herbert (2007): Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence. Occasional Papers Series Online 9. Brisbane: The Australian Centre for Peace and Conflict Studies. S. 8.

⁴⁷⁸ OECD (2010): The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 19.

⁴⁷⁹ Bonnell and Breslauer zitiert nach OECD (2010): The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 15.

⁴⁸⁰ Rocha Menocal, Alina (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 16.

⁴⁸¹ Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 25f.

publicly endorsed by elders or by those in positions of ritual authority. The whole community then accepted the authority of the community leader.”⁴⁸²

In der Beziehung von Staat und Gesellschaft spielt die Vernetzung von Akteuren und Institutionen aus *traditionellen* und *formalen* Kontexten eine entscheidende Rolle für den Aufbau konstruktiver Kooperationsmechanismen (*grounded legitimacy*).⁴⁸³ Die Förderung partizipativer Teilhabe am formalen politischen Prozess und die Stärkung der voice-Funktion gesellschaftlicher Gruppen sind Teil des Statebuilding-Prozesses, und vor allem für die Leistungserbringung von Bedeutung, in welcher soziale Inklusion, Schutz von Menschenrechten und Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern (gender equity) die Grundelemente im Aufbau inklusiver belastbarer Gesellschaften darstellen (OECD Prinzip 6).⁴⁸⁴

„Although formal democratic institutions may be the long-term goal, development partners should be open to ways of making progress in the short to medium term through less orthodox approaches that build on informal relationships or on preexisting, informal (non-state) institutions that command some legitimacy and reflect societal values and norms.“⁴⁸⁵

Form of legitimacy	Key characteristics and/or examples
Legitimacy bestowed by international standards and external actors	International recognition of the state as a member of the United Nations and as a signatory of international declarations and covenants, for example. This kind of legitimacy can converge with domestic legitimacy or be at odds with it.
Legitimacy based on performance	This kind of legitimacy can emanate from, among other things: - The provision of public goods and services, including social security (e.g., the modern welfare state), and/or - Sustained economic growth (e.g., the so-called East Asian Tigers – South Korea, Taiwan, Singapore and Hong Kong – as well as China and Vietnam) In fragile states, a key dimension of such legitimacy hinges on the (in-) ability of the state to provide or otherwise ensure the provision of basic services, first and foremost security, but also health, education, etc.
Legitimacy based on ideology and/or nationalism	Examples include Cuba and Iran (revolutionary ideology based on communism and religious fundamentalism respectively, and largely defined in opposition to the United States in particular).
Legitimacy based on populism	This legitimacy is derived from a mass model of politics in which charismatic leaders appeal to the people directly as the source of their right to rule. Examples include Juan Perón in Argentina and, more recently, Hugo Chávez in Venezuela.
Legitimacy based on clientelism and neo-	This form of legitimacy rests on the rewards that accrue from exchange of material benefits for political support. Linkages between state and social

⁴⁸² Boege, Volker/ Brown, Anne/ Clements, Kevin/ Nolan, Anna (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? Berghof Handbook for Conflict Transformation. Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung. S. 26.

⁴⁸³ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 23.

⁴⁸⁴ OECD (2007): Prinzipien für Internationales Engagement in Fragilen Staaten und Situationen. Paris: OECD.

⁴⁸⁵ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 30.

patrimonialism	actors are based on personalised relations rather than mediated through formal institutions. Examples include much of Latin America and Sub-Saharan Africa.
Process-oriented legitimacy	The legitimacy of the state is here tied to agree-upon formal rules and procedures through which the state both takes binding decisions and organizes people's participation (participatory processes, bureaucratic management, justice, etc.). Examples of such procedural legitimacy include: - The establishment of the rule of law; - Liberal democratic representation (including not only elections but also respect for fundamental civil and political rights); and - Accountable and transparent decision-making processes. This form of legitimacy exists mainly in advanced/highly developed industrial countries, but can also be found in developing countries such as Costa Rica and India. Since the 1980s, with the advent of the "Third Wave" of democratization, many countries (including fragile states) throughout Africa, Asia, Latin America and elsewhere in the developing world are attempting to strengthen this form of legitimacy, although this remains a challenge.
Traditional forms of legitimacy	This kind of legitimacy derives from non-state communal and customary institutions and authorities and is based on norms of trust and reciprocity rooted in social practices. As explained by Kevin Clements, "[t]he core constitutive values that lie at the heart of traditional legitimacy are the values that enable kin groups, tribes and communities to exist, satisfy basic human needs and survive through time. Traditional legitimacy rests on complex patterns of power, responsibility and obligation which enable social groups to exist and coexist". This kind of legitimacy can be found across the developing world (Africa, Asia, Latin America, the Pacific, etc.), and is particularly dominant in rural communities at the sub-national level.

Tabelle 7: Different sources of Legitimacy. Quelle: Rocha Menocal, Alina (2009): State-Building for Peace: A new Paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? European Report on Development. Florence: Italy. S. 12.

Der Aufbau demokratischer staatlicher Institutionen sieht sich darüber hinaus mit der Herausforderung konfrontiert einerseits genügend Macht und Autorität zur Durchsetzung kollektiver Entscheidungen zu konzentrieren, und andererseits dezentrale Partizipationsmöglichkeiten in einem System gegenseitiger Kontrolle unter Einbeziehung einer Vielzahl an vetoberechtigten Teilnehmern aufzubauen, wodurch eine ausgeglichene Verteilung von Macht gesucht wird um belastbare Prozesse kollektiver Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Eine Herausforderung externer Unterstützungsanstrengungen in der Förderung demokratischer Ordnungen stellt insofern das Gleichgewicht zwischen ausreichend starken zentralisierten staatlichen Institutionen zum Schutz individueller Rechte und Freiheiten, und ausreichend starken dezentralisierten gesellschaftlichen Kräften dar, welche diesen Schutz und die Mitsprache in relevanten Entscheidungsfindungsprozessen fordern.⁴⁸⁶

„[T]he key to fixing fragile states is ... to legitimise the state by deeply enmeshing it within society.“⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ Rocha Menocal, Alina/ Fritz, Verena (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. London: ODI. S. 39.

⁴⁸⁷ Kaplan zitiert nach Rocha Menocal, Alina (2010): „State-building for Peace“ – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. San Domenico di Fiesole: European University Institute. S. 6.

2.4.4.1 Ergänzungen zwischen Peace- und Statebuilding

*„However, in broad terms, there is a growing consensus in the literature that **three dimensions of policy should be the focus of post-war engagement: political processes that legitimate the state; development of the framework of the rule of law, including for economic governance; and the re-establishment of a framework of security,** including but not limited to reconstruction of the state security apparatus.“⁴⁸⁸*

Sowohl Peace- als auch Statebuildingprozesse in fragilen Situationen finden innerhalb eines komplexen und dynamischen Umfelds statt und nehmen Einfluss auf die Beziehung von Staat und Gesellschaft.⁴⁸⁹ Trotz unterschiedlicher Perspektiven verfolgen beide die Verwirklichung „eine[r] gesellschaftlich-politische[n] Struktur, die in der Lage ist, internen und externen Veränderungsdruck durch Anpassungsprozesse abzufangen, welche den in den bestehenden Institutionen verkörperten Gesellschaftsvertrag nicht zerstören, sondern im Gegenteil erst bewahren helfen“.⁴⁹⁰

Der Aufbau einer belastbaren Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft hängt vom Zusammenspiel einer Reihe an Faktoren ab: „Resilience derives from a combination of capacity and resources, effective institutions and legitimacy, all of which are underpinned by political processes that mediate state-society relations and expectations.“⁴⁹¹

Die Natur des politischen Wettbewerbs und das Ausmaß an öffentlicher Kontrolle über die Staatsgewalt werden als grundlegende politische Prozesse angesehen, welche Stabilität und Belastbarkeit untermauern oder Gewalt und zunehmende Unsicherheit auslösen können.⁴⁹²

„The most fundamental condition for achieving a political settlement is that all relevant sides need to feel that they have more to gain by pursuing a common goal [...] than by imposing their own, unilateral vision through (renewed) violence.“⁴⁹³

Das Erzielen einer stabilen politischen Einigung zwischen gesellschaftlichen Eliten ist sowohl für die Friedenskonsolidierung als auch für den Aufbau effektiver und rechenschaftspflichtiger staatlicher Institutionen grundlegend. Während Peacebuildingprozesse Anreize an die relevanten Akteure offerieren und den Rahmen für eine friedliche Konfliktbeilegung bzw. –Transformation schaffen, versuchen Statebuildingprozesse die formale Legitimität und Kapazität politischer Einigungsprozesse

⁴⁸⁸ OECD (2008): From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. Paris: OECD. S. 29.

⁴⁸⁹ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. Int. Dialogue on PBSB. Paris: OECD. S. 22.

⁴⁹⁰ Grävingholt, Jörn/ Gänzle, Stefan/ Ziaja, Sebastian (2009): Vom Zielkonflikt zur Konvergenz: Peacebuilding, Statebuilding und der neue Konsens der Gebergemeinschaft. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. S. 3.

⁴⁹¹ OECD (2008): From Fragility to Resilience: Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. Paris: OECD. S. 18.

⁴⁹² Ebd., S. 20.

⁴⁹³ Rocha Menocal, Alina/ Fritz, Verena (2007): Understanding State-Building from a Political Economy Perspective. London: ODI. S. 27.

zu stärken, und die Beziehung staatlicher Institutionen gegenüber der Gesellschaft auf eine breite Basis zu stellen und auch informelle gesellschaftliche Arrangements zu berücksichtigen.⁴⁹⁴

Peace- und Statebuildingperspektiven komplementieren ihre Anstrengungen im Aufbau einer belastbaren und eigenverantwortlichen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft in der Schaffung effektiver, rechenschaftspflichtiger und als allgemein legitim empfundener staatlicher Institutionen, welche auf inklusiven politischen Einigungsprozessen zwischen relevanten gesellschaftlichen Akteuren fußen, breite gesellschaftliche Unterstützung genießen und eine Brücke zwischen formalen und informalen gesellschaftlichen Arrangements schlagen und auch marginalisierte Gruppen inkludieren.⁴⁹⁵

Die Beachtung der politischen Realität und dominanter Grundlagen gesellschaftlicher Existenzsicherung können bereits im Vorfeld etwaige Widersprüche und besondere Herausforderungen offenlegen. Die Formulierung einer langfristigen Strategie, welche Peace- und Statebuildingperspektiven integriert und mögliche Komplementaritäten oder Spannungen adressiert, sowie flexible Mechanismen zur raschen Reaktionsfähigkeit beinhaltet und von allen relevanten internen und externen Akteuren getragen wird, wird aufgrund der Komplexität des Aufbaus belastbarer politischer Ordnungen als essentiell angesehen.⁴⁹⁶

Während die Ziele und Maßnahmen von Statebuildingansätzen in (post-)Konfliktsituationen nicht von allgemeinen Peacebuildingzielen, wie der Schaffung und Konsolidierung von Frieden, getrennt betrachtet werden können,⁴⁹⁷ verstärkt jedoch das begrenzte Potential beteiligter Akteure zur Formulierung und Umsetzung kohärenter Maßnahmen Spannungen und eventuelle Widersprüche im Aufbau einer gewaltfreien und belastbaren Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft.⁴⁹⁸ Insofern sind sowohl die Identifizierung inhärenter Spannungen und Widersprüche als auch die Steigerung der Kohärenz beteiligter Akteure elementare Schritte zu Bereitstellung effektiver Entwicklungs-Zusammenarbeit.⁴⁹⁹

⁴⁹⁴ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. Int. Dialogue on PBSB. Paris: OECD. S. 22

⁴⁹⁵ Rocha Menocal, Alina (2010): Statebuilding for peace – a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnett, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 71-91. S. 75ff.

⁴⁹⁶ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 37.

⁴⁹⁷ OECD (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. Paris: OECD. S. 3.

⁴⁹⁸ Coning de, Cedric (2010): Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding. NUPI Working Paper. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs. S. 22.

⁴⁹⁹ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges. Int. Dialogue on PBSB. Paris: OECD. S. 22.

2.4.4.2 Spannungen zwischen Peace- und Statebuilding

„If international support to peacebuilding and statebuilding is to be successfully integrated, peacebuilding approaches need to be more sensitive to longer-term concerns of state legitimacy and capacity. Similarly, there is a need to understand how statebuilding activities will impact drivers of peace and conflict, and to ensure that the causes and drivers of conflict are addressed and managed as part of the statebuilding process.“⁵⁰⁰

Während Peace- und Statebuildingmaßnahmen den Aufbau effektiver, legitimer, inklusiver und rechenschaftspflichtiger Staaten und Gesellschaften anstreben, setzen beide Prozesse im Aufbau belastbarer politischer Ordnungen auf unterschiedliche Perspektiven.⁵⁰¹ Diese können durch widersprüchliche und/oder Konflikt verschärfende Maßnahmen den innerstaatlichen Prozess politischer Einigung schwächen, in welchem politische, ökonomische und soziale gesellschaftliche Kräfte gemeinsame Interessen im Staat identifizieren (z.B. Sicherheit und wirtschaftliches Wachstum) und Maßnahmen zur Erreichung der gemeinsamen Ziele verhandeln. Ein Gleichgewicht zwischen gesellschaftlichen Erwartungen und staatlichen Kapazitäten zur Leistungserbringung stärkt die Belastbarkeit politischer Ordnungen, fordert jedoch eine Reihe an Kompromissen und die kontextspezifische Anpassung von Peace- und Statebuildingaktivitäten in der Unterstützung politischer Einigungsprozesse, staatlicher Kapazitäten und sozialer Erwartungen.⁵⁰²

Spannungen in der Unterstützung politischer Einigungsprozesse

Die Beendigung kriegesischer Auseinandersetzungen legt kurzfristig den Fokus auf die Stabilisierung der Situation und kann mit der Notwendigkeit einhergehen, potentielle Spielverderber (*spoiler*) als Partner im Frieden zu akzeptieren und strafrechtliche Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen auszusetzen. Die Vernachlässigung gesellschaftlicher Kohärenz und staatlicher Effektivität zugunsten eines negativen Friedens unter breiter Beteiligung kann mittel- bis langfristig jedoch dazu beitragen diesen zerbrechlichen Frieden zu untergraben.⁵⁰³

Die langfristige Bewahrung des Friedens soll von unten durch den Aufbau inklusiver, demokratischer, konsensorientierter staatlicher Institutionen erfolgen, welche die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft stärken, und eine friedliche Konfliktaustragung ermöglichen. Die Gestaltung staatlicher

⁵⁰⁰ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 11.

⁵⁰¹ Rocha Menocal, Alina (2010): Statebuilding for peace – a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnet, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 71-91. S. 82f.

⁵⁰² OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 24.

⁵⁰³ Rocha Menocal, Alina (2010): Statebuilding for peace – a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnet, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 71-91. S. 83.

Institutionen erfolgt jedoch häufig von oben und wird von elitären Gruppen kontrolliert und gesteuert, wodurch, aufgrund eines Ungleichgewichts zwischen sozialen Erwartungen und staatlicher Leistungserbringung, das Risiko eines Ausbruchs gewaltsamer Auseinandersetzungen zunimmt.⁵⁰⁴

Konstruktives Zusammenwirken bestehender sozialer, militärischer oder ökonomischer Autoritäten auf lokaler und nationaler Ebene zur Identifikation gemeinsamer Ziele und Interessen ist wichtig für den Aufbau belastbarer staatlicher Institutionen.⁵⁰⁵ Eine formale Beteiligung ehemaliger Konfliktparteien an staatlicher Macht kann notwendige institutionelle Rahmenbedingungen schaffen, um Kooperationsanreize zu geben und eine Transformation militärischer Strukturen in politische Parteien zu begünstigen und zur Friedenskonsolidierung und friedlichen Kanalisierung sozialer Erwartungen beizutragen.⁵⁰⁶

Spannungen im Aufbau staatlicher Kapazitäten und der Erbringung öffentlicher Leistungen

Die Verbindung kurzfristiger Leistungserbringung durch NGOs und der gleichzeitige Aufbau staatlicher Institutionen und Kapazitäten für die langfristige Leistungserbringung auf lokaler und nationaler Ebene stellt eine enorme Herausforderung dar.⁵⁰⁷ Rasch sicht- und spürbare Verbesserungen (*peace dividends*) können in post-Konfliktsituationen aufgrund unzureichender oder nicht existenter staatlicher Kapazitäten oft ausschließlich von internationalen (und zu einem gewissen Grad auch lokalen) NGOs, der internationalen Gemeinschaft oder multilateralen Institutionen bereitgestellt werden.⁵⁰⁸

Der Begriff *peace dividends* ändert jedoch je nach Perspektive seine Bedeutung: „In the context of Southern Sudan, there seem to be at least three interpretations of the term. First, implicitly (and, indeed, explicitly in the 2005 Joint Assessment Mission (JAM) process) GoSS mainly equates the dividend with the opening of markets, and state employment and regular wages. Second, the term is used rather loosely by donors to imply basic services that improve wellbeing. Third, Sudanese, particularly in rural areas, define it in terms of individual and community security.”⁵⁰⁹

Fehlt eine entsprechende Einbindung von vor Ort vorhandenen (traditionellen) Ordnungssystemen in die Artikulation von Strategien zur Friedenskonsolidierung, kann die Umsetzung dieser Strategien

⁵⁰⁴ Rocha Menocal, Alina (2010): Statebuilding for peace – a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? In: Feichtinger, Walter/ Werther-Pietsch, Ursula/ Barnet, Günther (Hg., 2010): Koordiniert, komplementär und kohärent agieren in fragilen Situationen – Die Wiener 3C-Konferenz. Wien: BMLVS. 71-91. S. 83.

⁵⁰⁵ OECD (2010): The State's Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. Paris: OECD. S. 50.

⁵⁰⁶ Hartmann, Christof/ Schrader, Nora (2010): Rebellen und Parteienwettbewerb in Liberia und der Côte d'Ivoire. In: Fröhlich, Christiane et al. (Hg.): Friedensgutachten 2010. Berlin: LIT-Verlag. 193-205.

⁵⁰⁷ Rocha Menocal, Alina (2010): State-building for Peace – A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states? EUI Working Papers RSCAS 2010/34. Badia Fiesolana. European University Institute. S. 13f.

⁵⁰⁸ Rocha Menocal, Alina (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute. S. 3.

⁵⁰⁹ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 6.

aufgrund von Fehlannahmen in der Planung eine Schwächung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft bedeuten.⁵¹⁰ Im Kontext schwacher (oder unwilliger) staatlicher Institutionen werden PBSB-Anstrengungen mit der Notwendigkeit konfrontiert lokale Autoritäten in Planungs- und Implementierungsprozesse zu integrieren, wodurch Prozesse von unten und mit Fokus auf individuelle Sicherheitsbedürfnisse ermöglicht werden sollen,⁵¹¹ welche komplementär zu staatszentrierten Ansätzen wirken, die primär die Stärkung formaler Institutionen auf nationaler Ebene unterstützen. Der Aufbau effektiver staatlicher Kapazitäten zur öffentlichen Leistungserbringung ist mit der Integration bestehender Ordnungssysteme und der Ermächtigung gesellschaftlicher Kräfte auf lokaler Ebene konfrontiert, sowie mit der Ausrichtung externer Unterstützung am lokalen Kontext und der langfristigen Unterstützung eigenverantwortlicher staatlicher Institutionen auf lokaler und nationaler Ebene.⁵¹²

„By early 2010, only ten schools had been constructed with MDTF funding – less than 25% of the revised target. The lack of involvement of the States and counties in the MDTF process has to some extent undermined implementation. States complain that as they are not responsible for the contracting process, they cannot hold contractors to account. Similarly, the lack of consultation with State and county authorities on site locations has meant that the potential for insecurity and land disputes in some areas was not analysed or identified.”⁵¹³

Während öffentliche Leistungserbringung u.a. in den Bereichen Bildung und Gesundheit durch lokale Organisationen, internationale NGOs oder staatliche Institutionen großen Wert für die Begünstigten hat, wird im Falle des Südsudans jedoch die Bedeutung sicherheitsrelevanter Leistungen (Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, öffentliche Ordnung) als zentral für die Formierung legitimer staatlicher Strukturen und als prioritäre Interventionsfelder der internationalen Gemeinschaft angesehen, da die Effektivität und dauerhafte Erbringung öffentlicher Leistungen von fortwährender Unsicherheit negativ beeinflusst wird. Marginalisierung, im Sinne vorsätzlicher politischer oder militärischer Dominanz unter Androhung oder Anwendung von Gewalt und fortwährender Exklusion vom Zugang zu existentiellen Ressourcen, erschwert im Kontext exklusiver oder nicht vorhandener politischer

⁵¹⁰ Rocha Menocal, Alina (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute. S. 3.

⁵¹¹ Werther-Pietsch, Ursula/ Roithner, Anna-Katharina (2011): Linking peacebuilding and statebuilding – A new Paradigm for UN response to fragile situations. In: Melber, Henning (Hg.): Crimes Against Humanity. Development Dialogue 55. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation. 153-183. S. 176f.

⁵¹² Rocha Menocal, Alina (2009): 'State-building for Peace': navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute.

⁵¹³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 86.

Einigungsprozesse die Sicherung individueller Existenzgrundlagen, welche durch rein technische Ansätze des Ressourcentransfers langfristig nicht beseitigt werden können.⁵¹⁴

“Our own findings challenge the inherent assumption of there being a direct causal link between the provision of basic services and the prevention of mitigation of violent conflict. The perception of unequal access to resources and services may contribute to general discontent, but is unlikely to be a reason in itself for violent conflict. It is not a prime reason, then providing such resources cannot be a prime solution. If international aid is a ‘peace dividend’ (meaning that it provides resources as a benefit deriving from the peace), this does not mean that it contributes either to conflict prevention or building future peace. This finding is, of course, controversial, for it challenges the premise upon which a great deal of assistance to Southern Sudan rests – that the provision of socioeconomic services addresses needs, leading ultimately to the enhancement of state legitimacy and stabilization.”⁵¹⁵

Spannungen in der Artikulation und Kanalisierung sozialer Erwartungen

Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft wird von der Art gesellschaftlicher Mobilisierung geprägt,⁵¹⁶ der Art wie unterschiedlichste soziale Erwartungen und politische Interessen seitens der Bevölkerung in die kollektiv verbindliche Entscheidungsfindung einfließen. Rechenschaftspflichtige Entscheidungsfindung, samt effektiver Mechanismen zur Durchsetzung politischer Maßnahmen seitens der BürgerInnen, und der Grad und die Qualität politischer Inklusion und die Regeln politischer Partizipation charakterisieren die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft, und werden sowohl von formalen Regeln als auch von informellen Normen und Gebräuchen geprägt.⁵¹⁷

Eine formale Machtbeteiligung ehemaliger Gewaltakteure scheint zur Konsolidierung des Friedens unumgänglich, jedoch stellt die Transformation von militärischen Gruppierungen in politische Parteien innerhalb legal-demokratischer Strukturen eine Herausforderung dar.⁵¹⁸ Politische Parteien übernehmen entscheidende Funktionen innerhalb eines demokratischen politischen Systems, da sie als Institution zur gesellschaftlichen Interessensartikulation fungieren. Ihren politischen Einfluss erlangen politische Parteien infolge von Wahlen, weshalb die interne Logik von Parteien in letzter Instanz nicht von dem Wahlprozess an sich zu trennen ist, in welcher die Quantität gesellschaftlicher

⁵¹⁴ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 49.

⁵¹⁵ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 49.

⁵¹⁶ Rocha Menocal, Alina (2009): ‘State-building for Peace’: navigating an arena of contradictions. ODI Briefing Papers 52. London: Overseas Development Institute.

⁵¹⁷ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 17.

⁵¹⁸ Hartmann, Christof/ Schrader, Nora (2010): Rebellen und Parteienwettbewerb in Liberia und der Côte d’Ivoire. In: Fröhlich, Christiane et al. (Hg.): Friedensgutachten 2010. Berlin: LIT-Verlag. 193-205.

Mobilisierung ausschlaggebend ist.⁵¹⁹ In post-Konfliktsituationen ist jedoch die Repräsentationsfunktion von politischen Parteien nicht immer gegeben, da einerseits starke Interessen aus der Zeit des Konflikts überleben können, sowie andererseits zivilgesellschaftliche Kapazitäten zur Beanstandung fehlender Rechenschaftspflicht oder Partizipation zu gering sein können.⁵²⁰ Die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure in ihrer gesamten Vielfalt und ihrer Fähigkeit, friedenskonsolidierende Prozesse militärischer und politischer Eliten zu fordern und zu unterstützen, kann dazu beitragen Transparenz und Rechenschaftspflicht im politischen Prozess zu steigern. Das Wirken zivilgesellschaftlicher Akteure kann die Kooperation ehemaliger Konfliktparteien begünstigen, sowie auch abseits des Hauptkonflikts andere Spannungen innerhalb der Gesellschaft erkennen und adressieren,⁵²¹ welche sich im Zuge des Krieges entwickelt und verfestigt haben und die Entstehung einer nationalen post-Konflikt Identität hemmen.⁵²²

⁵¹⁹ Wild, Leni/ Foresti, Marta (2010): Support to political parties: A missing piece of the governance puzzle. Briefing Paper 66. London: ODI.

⁵²⁰ OECD/DAC (2010): International Support to Statebuilding in Situations of fragility and conflict. DCD/DAC(2010)37/REV1. Paris: OECD. S. 21.

⁵²¹ Paffenholz, Thania (2009): Civil Society and Peacebuilding. CCDP Working Paper 4. Genf: The Centre on Conflict, Development and Peacebuilding.; Paffenholz, Thania/ Spurk, Christoph (2006): Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding. CPR Social Development Papers No. 36. Washington: World Bank.

⁵²² Anten, Louise (2009): Strengthening Governance in Post-Conflict Fragile States. Issues Paper. Den Haag: Clingendael Institute. S. 24.

3. Comprehensive Peace Agreement (CPA)

3.1 Comprehensive Peace Agreement 2005

Das Comprehensive Peace Agreement wurde 2005 zwischen der SPLM/A und der Regierung in Khartum (NCP) unterzeichnet und beendete den zweiten Bürgerkrieg im Sudan (1983-2005). Eine inhärente Schwäche des Friedensprozesses war die Exklusion anderer bewaffneter Gruppen des Sudans. Das von der USA geführte internationale Quartett (USA, Italien, Norwegen, UK) sah die NCP als legitimen Repräsentanten des Nordens, während die SPLM/A die südlichen Provinzen vertrat. Eine breite öffentliche Zustimmung für beide Konfliktparteien war allerdings nicht gegeben und auch die militärische Stärke der beiden Akteure war nicht unangefochten, da die SSDF im Süden ebenfalls Teile des Territoriums kontrollierte, im CPA jedoch keine Erwähnung fand. Der CPA sah lediglich vor, dass alle anderen bewaffneten Gruppen (OAG) aufgelöst werden sollten.⁵²³

Bereits 1997 wurde ein Friedensvertrag in Khartum (Khartum Peace Agreement - KPA) zwischen der NCP und u.a. der SSDF unter Riek Machar abgeschlossen und sah ebenso wie der CPA Vorkehrungen für Macht- und Reichtumsverteilung vor sowie die Abhaltung eines Referendums für den Südsudan. Der KPA diente quasi als Vorlage für den CPA, jedoch erkannte die internationale Gemeinschaft ausschließlich die SPLM/A unter John Garang als Repräsentanten des Südsudans an. Der KPA verebte ohne internationale Unterstützung und Druck von außen.⁵²⁴

Im Südsudan war die Zeit zwischen der Unterzeichnung des Machakos Protokolls 2002 und der Juba Deklaration 2006 geprägt durch eine starke Zunahme der Gewalt zwischen der SPLM/A und der SSDF, welche aufgrund der Exklusion von den Friedensverhandlungen befürchtete politisch weiter marginalisiert zu werden, vor allem da das Sicherheitsabkommen eine Auflösung der SSDF vorsah.⁵²⁵

3.1.1 Umsetzung des CPAs auf nationaler Ebene

Die Umsetzung des CPAs war geprägt von ständigem Misstrauen und gegenseitigen Anschuldigungen der beiden Konfliktparteien NCP und SPLM/A. Im November 2006 kam es in Malakal zu schweren Kämpfen zwischen den Truppen beider Lager. Im Oktober 2007 suspendierte die SPLM ihre Teilnahme in der Regierung der Nationalen Einheit (GoNU) und beschuldigte Khartum den CPA zu missachten, kehrte jedoch im Dezember wieder zurück. Im darauf folgenden März kam es in Abyei zu Zusammenstößen zwischen arabischen Milizen und der SPLA, welche im Mai in heftige Kämpfe

⁵²³ Young, John (2007): Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War. HSBA Working Paper 7. Genf: Small Arms Survey. S. 13-15.

⁵²⁴ Ebd., S. 16.

⁵²⁵ Ebd., S. 24.

zwischen der SAF und der SPLA kulminierten. Die 2008 durchgeführte Volkszählung im Sudan wurde von der SPLM nicht anerkannt, da unvorteilhafte Auswirkungen auf die Verteilung von Mandaten bei den anstehenden Wahlen oder eine Anpassung der Formeln im *power bzw. wealth-sharing protocol* des CPAs befürchtet wurden. Im März 2009 wurde vom Internationalen Strafgerichtshof ein Haftbefehl gegen Präsident Bashir wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit ausgestellt.⁵²⁶ Ende 2009 wurde der CPA als wenig mehr als ein temporärer Waffenstillstand bezeichnet.⁵²⁷ Drei schwere Zusammenstöße brachen den Waffenstillstand (Malakal 2006 und 2009; Abyei 2008).⁵²⁸

Trotz fortwährender gegenseitiger Anschuldigungen Oppositionsgruppen zu unterstützen verkündete Präsident Bashir im Jahr 2010 das Ergebnis des Referendums zu respektieren, und als Erster den neuen Staat anzuerkennen. Die große Abhängigkeit sowohl des Nordens als auch des Südens von den Einkommen aus der Erdölexploration schaffte eine Situation, in welcher beide Lager ein gemeinsames Interesse an einem kontinuierlichen Zugang zu diesen Einkünften entwickelten.⁵²⁹ Trotz der ökonomischen Interdependenz der beiden Parteien stehen die Fahnen auf Sturm im Streit um Abyei.⁵³⁰

⁵²⁶ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*. Hove: ITAD Ltd. S. 19; 24.

⁵²⁷ Vgl. Ashworth, John (2009): *CPA Alert: The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. Alert No. 1. Utrecht: IKV Pax Christi.

⁵²⁸ Ausführlich in: McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): *Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan*. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey.

⁵²⁹ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): *Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010*. Hove: ITAD Ltd. S. 19; 24.

⁵³⁰ Sudan Tribune, 27.4.2011, Sudan President Al-Bashir threatens to wage war in South Kordofan, says Abyei will 'remain northern'.

3.1.2 CPA Protokolle

- Machakos Protokoll – Juli 2002, Machakos, Kenia
- Sicherheitsübereinkommen – September 2003, Naivasha, Kenia
- Wealth Sharing Protokoll – Januar 2004, Naivasha, Kenia
- Power Sharing Protokoll – Mai 2004, Naivasha, Kenia
- Resolution des Abyei Konflikts – Mai 2004, Naivasha, Kenia
- Resolution des Konflikts in Southern Kordofan und Blue Nile – Mai 2004, Naivasha Kenia
- Ständiger Waffenstillstand und Implementierungsmodalitäten des Sicherheitsabkommens – Dezember 2004, Naivasha, Kenia
- Comprehensive Peace Agreement – 9. Januar 2005, Nairobi, Kenia⁵³¹

3.1.2.1 Machakos Protokoll

„[...] the Parties are desirous of resolving the Sudan Conflict in a just and sustainable manner by addressing the root causes of the conflict and by establishing a framework for governance through which power and wealth shall be equitably shared and human rights guaranteed; [...]“⁵³²

In diesem Rahmenabkommen zur gerechten Teilung von Macht und Reichtum unter Einhaltung der Menschenrechte wurde dem Südsudan das Recht zugesprochen sich selbst zu regieren (Art. 1.2) und der Wille der beiden Konfliktparteien ausgedrückt, einen umfassenden Waffenstillstand zu vollziehen (Art. 1.5.3). Ein Referendum soll nach dem Ende der sechs-jährigen Interimsperiode (Art. 2.2) den zukünftigen Status des Südsudans bestimmen (Art. 2.5). Für die Zeit der Interimsperiode soll eine unabhängige *Assessment and Evaluation Commission* (AEC) die Implementierung des Friedensabkommens überwachen, und eine mid-term Evaluation zu dessen Fortschritt erstellen (Art. 2.4). Die Kommission soll paritätisch von Repräsentanten der GoS und der SPLM/A besetzt werden, sowie max. zwei Repräsentanten der Länder des IGAD-Sub-Committee (Djibouti, Eritrea, Äthiopien, Kenia, Uganda), der Beobachterstaaten (USA, UK, Italien, Norwegen) und eventuell anderer akzeptierter Länder bzw. IOs enthalten (Art. 2.4.1). Der Sudan wurde als *multi-cultural, multi-racial, multi-ethnic, multi-religious and multi-lingual state* anerkannt, dessen Bürger Glaubensfreiheit genießen (dies ist in der Interimsverfassung ausführlich reflektiert). Die Sharia findet als Rechtsgrundlage für den Südsudan keine Anwendung (Art. 3.2.2.). Die Rechtsquellen im Südsudan sollen auf einem öffentlichen Konsensus und den Werten, Gebräuchen und Traditionen der BürgerInnen fußen (Art. 3.2.3).

⁵³¹ GoNU/GoSS (2005): Comprehensive Peace Agreement. Nairobi, Kenia. In: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf> [Zugriff: 20.2.2011]

⁵³² Machakos Protocol (2002): Preamble. In: GoNU/GoSS (2005): Comprehensive Peace Agreement. Nairobi, Kenia. In: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf> [Zugriff: 20.2.2011]

3.1.2.2 *Sicherheitsübereinkommen*

Dieses Übereinkommen repräsentierte den Willen beider Konfliktparteien einem international überwachten Friedensabkommen zuzustimmen, welcher mit der Finalisierung des CPAs in Kraft treten wird (Art. 2). Beiden Armeen (SAF, SPLA) wurden als offizielle sudanesishe Heeresverbände anerkannt (Art. 1 (b)), welche sich zu einem passenden Zeitpunkt verkleinern sollten (Art. 1 (c)). Andere bewaffnete Gruppen (OAG) sollten in die jeweilige Armee (bzw. Polizei, Gefängnis- oder Wildparkwächter) integriert werden, oder in den Staatsdienst (civil service) oder zivilgesellschaftliche Institutionen reintegriert werden (Art. 7 (a; b)). Die Konfliktparteien stimmten internationaler Unterstützung bei der Umsetzung der DDR-Maßnahmen zu, um den Betroffenen der Demobilisierungskampagne zu helfen (Art. 3 (e)), sowie für die Überwachung des Truppenrückzugs der Armeen zu sorgen (Art. 3 (b)). Ein gemeinsamer Truppenverband (JIU – Joint Integrated Units) soll aus beiden Armeen gegründet werden und im Südsudan (24.000 Mann), den Nuba Bergen (6.000), Southern Blue Nile (6.000) und Khartum (3.000) stationiert werden (Art. 4.1 (c)), um ein Symbol der Einheit während der Interimsperiode zu sein, und gemeinsam in der Verteidigung des Landes zu wirken, den Kern einer zukünftigen gemeinsamen Armee darstellen und dem Land beim Wiederaufbau helfen (Art. 4.1 (b)). Geführt werden die JIU-Truppen vom Joint Defence Board (JDB), welches dem Präsidenten untersteht und von den Stabschefs beider Armeen besetzt ist, welche abwechselnd den Vorsitz übernehmen (Art. 5.1). Die Aufgaben des JDB umfassen die Koordinierung der beiden Armeen und die Kommandierung der JIUs (Art. 5.2).

3.1.2.3 *Wealth Sharing Protokoll*

Dieses Abkommen stellt keine Regelung des Besitzes von Land oder Bodenschätzen dar, sondern begründet einen Prozess zur Lösung der Themen (Art. 2.1). Eine nationale Landkommission (Art. 2.6) und eine südsudanesishe Landkommission (Art. 2.7) sollen Landrechtsfragen klären und die zuständigen Regierungsebenen bezüglich Politiken der Landreform oder bez. der Anerkennung gewohnheitsrechtlicher Landrechte oder –gesetze informieren (Art. 2.7.6), sowie Kompensationszahlungen ermitteln (Art. 2.7.7), Aufzeichnungen und Studien über die Landnutzung durchführen (Art. 2.7.9), und Beratungstätigkeiten für eine bessere Koordinierung der GoSS auf unterschiedlichen Ebenen vorantreiben (Art. 2.7.8).

Die Regelung des Erdölsektors soll durch die Gründung einer Nationalen Petroleum Commission (Art. 3.2) erfolgen. Dieser Kommission sitzen der Präsident der Republik und der Präsident der GoSS gemeinsam vor, und enthält jeweils vier ständige Mitglieder aus der GoNU und der GoSS, sowie aus maximal drei nicht permanenten Repräsentanten des jeweiligen Bundesstaats (Art. 3.3). Die Aufgaben der NPC umfassen die Leitung und das Management (Art. 3.4) der nachhaltigen Verwendung von Erdöl als nicht erneuerbare Ressource im nationalen Interesse, sowie im Interesse

der betroffenen Bundesstaaten und lokalen Gemeinschaften, sowie der Umwelt (Art 3.1.1). Die Aufteilung der Einnahmen aus dem Erdölverkauf soll wie folgt aufgeteilt werden (Art. 5.5; 5.6; 5.7): Ein *Oil Revenue Stabilization Account* soll eingerichtet werden, welcher bei Exportpreisen über einem jährlich festzulegenden Wert Einkünfte erzielt. Danach verbleiben zwei Prozent direkt beim Erdöl produzierenden Bundesstaat im Verhältnis zu dessen Output. Die restlichen Einnahmen aus Erdölverkäufen aus Quellen im Südsudan werden 50-50 zwischen der GoNU und der GoSS geteilt.⁵³³

Staatliche Einnahmen außerhalb des Erdölsektors sind in Artikel 6 geregelt, spielten für den Südsudan während der Interimsperiode jedoch nur eine geringe Rolle.⁵³⁴ Zur Überwachung und Förderung der Transparenz wurde die *Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission* gegründet (Art. 8.1), welche die Verteilung nationaler Ressourcen an die GoSS und die Bundesstaaten überwachen soll (Art. 8.2).

Der Wiederaufbau des Südsudans soll durch die Schaffung des Southern Sudan Reconstruction and Development Fund (SSRDF) erfolgen, welcher nationale und internationale Mittel für den Aufbau der Infrastruktur, die Reintegration intern und extern vertriebener Personen und Entwicklungsanstrengungen verwenden soll (Art. 15.1). Der Fund wird von einem von der GoSS ernannten Komitee geführt, und enthält auch jeweils einen Repräsentanten des Finanzministeriums der GoNU und der nationalen Auditkammer (Art. 15.3). Die Einrichtung eines *Multi-Donor Trust Funds* (MDTF) für die GoSS (als auch für die GoNU) sollte die sofortige Unterstützung prioritärer Felder in den Bereichen *Capacity Building* und Stärkung von Institutionen sein, sowie *quick start/impact programs* ermöglichen (Art. 15.6).

3.1.2.4 Power Sharing Protokoll

Die Regierung im Südsudan soll die höchste Autorität im Namen der Menschen und Bundesstaaten im Südsudan ausüben (Art.1.3.2) und als Verbindung zur Regierung der Nationalen Einheit (GoNU) wirken (Art. 3.4). Die Interim National Constitution stellt das höchste verbindliche Rahmendokument dar (Art. 1.5.1.2), jedoch unter Beachtung der Verpflichtungen im Zuge der ratifizierten internationalen Menschenrechtsabkommen (Art. 1.6.1).⁵³⁵

⁵³³ Für eine umfassende Auseinandersetzung dazu siehe: Global Witness (2009): *Fuelling Mistrust: The need for Transparency in Sudan's Oil Industry*. London: Global Witness. S. 19.

⁵³⁴ Siehe dazu: Gebre Selassie, Zeru (2009): *Non-Oil Revenue Study: Southern Sudan*. Volume I: Summary Final Report; Volume II: Final Report. In: http://www.goss-online.org/magnoliaPublic/en/ministries/Finance/Non-Oil/mainColumnParagraphs/0/content_files/file/Non-Oil%20Revenue%20Study%20of%20Southern%20Sudan.pdf [Zugriff: 10.2.2011]

⁵³⁵ „These include the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Rights of the Child, the Slavery Convention of 1926, as amended, and the related Supplementary Convention, the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, the International Convention Against Apartheid in Sports, the Convention Relating to the Status of Refugees and the Related Protocol, and the African Charter on Human and People's Rights.“ (Power Sharing Protocol, Art. 1.6.1)

Eine Volkszählung soll nach dem zweiten Jahr der Interimsperiode durchgeführt werden (Art. 1.8.1). Allgemeine Wahlen sollen auf allen politischen Ebenen am Ende des dritten Jahres der Interimsperiode abgehalten werden (Art. 1.8.3). Die Wahlen sollen von internationalen Beobachtern unterstützt werden (Art. 1.8.7) und auf nationaler Ebene (National Assembly) die Mandate anhand der Ergebnisse des Zensus verteilen (Art. 1.8.7). Die zweite Kammer auf nationaler Ebene stellt der Rat der Bundesstaaten (Council of States) dar (Art. 2.2.1). Vor den Wahlen wurde die Verteilung der Mandate in der Nationalversammlung, welche das jährliche Budget absegnet (Art. 2.2.6) folgendermaßen bestimmt (Art. 2.2.5): NCP 52%; SPLM 28%; andere Parteien im Norden 14%, andere Parteien aus dem Süden 6%. Die Aufteilung der Exekutivfunktionen auf nationaler Ebene erfolgte nach demselben Schlüssel (Art. 2.5.5).

Die Aufteilung der Mandate in der südsudanesischen Versammlung wurde für die Zeit vor den Wahlen folgendermaßen festgelegt (Art. 3.5.1): SPLM 70%, NCP 15%, andere politische Parteien 15%. Ebenso die Aufteilung der Exekutive (Art. 3.6.4). Auf bundesstaatlicher Ebene erfolgt die Mandatzuteilung im Süden wie folgt (Art. 4.4.2; Art. 4.5.1): SPLM 70%, NCP 10%, andere politische Parteien 20%. Die Aufteilung der Kompetenzen zwischen der GoNU, der GoSS und den Bundesstaaten erfolgte im Teil V: Schedules.

3.1.2.5 Resolution des Konflikts in Abyei

Abyei wird als Brücke zwischen Nord und Süd bezeichnet (Art. 1.1.1). Am Ende der Interimsperiode sollen die Einwohner von Abyei in einem Referendum abstimmen, ob sie (a) innerhalb des Nordens einen speziellen administrativen Status erhalten möchten, oder ob sie (b) Teil des südsudanesischen Bundesstaats Bahr el Ghazal werden möchten (Art. 1.3). Während der Interimsperiode soll ein *Executive Council* die *Abyei Area Administration* leiten, welcher vor der Abhaltung von Wahlen durch den Präsidenten bestimmt wird (Art. 2.4). Die genaue Festlegung der Grenzziehung unterliegt der *Abyei Boundaries Commission* (ABC), welche vom Präsidenten eingesetzt wird, aber auch unabhängige Experten, Repräsentanten der lokalen Gemeinschaften und der lokalen Administration beinhalten soll. Die Festlegung der Kriterien um als ortsansässig zu gelten soll von der *Abyei Referendum Commission* (ARC) erarbeitet werden (Art. 6.1). Ortsansässige Personen dürfen in dem Referendum in Abyei teilnehmen, welches zeitgleich mit dem Referendum im Südsudan erfolgen soll (Art. 8.1; 8.2). Die Ernennung der Kommission erfolgt durch den Präsidenten der Republik (Art. 8.1). Die Aufteilung der Erdöleinkünfte aus Abyei unterliegt einer speziellen Formel (Art. 1.2.3).⁵³⁶

⁵³⁶ National Government 50%; GoSS 42%; Western Kordofan 2%; Bahr el Ghazal region 2%; locally with the Ngok Dinka 2%; and locally with the Misseriya people 2% - vgl. Art. 1.2.3.

3.1.2.6 Resolution der Konflikte in Southern Kordofan und Blue Nile

Für die Regionen in Southern Kordofan und Blue Nile State (Nordsudan) sind im Gegensatz zu Abyei keine Referenden vorgesehen, sondern die Abhaltung von Popular Consultations (Art. 3).

“The CPA treated Southern Kordofan as an afterthought, and failed to resolve the major elements of the conflicts in the Nuba Mountains. Popular consultations, the mechanism for addressing the grievances of the Nuba people, is a weak procedure without guarantees on the completion or implementation of its outcomes, especially once the CPA comes to an end on 9 July. The procedure would have been workable only in the context of a strong ongoing political partnership between NCP and SPLM, and a southern vote for unity in the referendum. With neither of these conditions in place, the future of the Nuba people, and especially those who are members of SPLM/A, looks extremely uncertain.”⁵³⁷

Infolge umstrittener Wahlen in Southern Kordofan, in welcher der für Kriegsverbrechen in Darfur angeklagte amtierende Gouverneur Ahmed Haroun (NCP) knapp den Kandidaten der SPLM-Nord und stellvertretenden Gouverneur, Abdul Aziz al Hilu, besiegte, sowie einem Ultimatum seitens Präsident Bashir an die SPLM-Nord bezüglich einer bedingungslosen Niederlegung der Waffen kam es ab dem 5. Juni 2011 zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen der SPLM-Nord und der SAF sowie angeschlossenen Milizen. Anfang September breitete sich der Konflikt auch auf Blue Nile State aus.⁵³⁸ Die Ernsthaftigkeit der Situation kann nicht unterschätzt werden, wie der vorläufige Bericht des Hohen Kommissionärs für Menschenrechte der UN festhält: „[...] serious violations of international human rights and international humanitarian law, including extrajudicial killings, arbitrary arrests and illegal detention, enforced disappearances, attacks against civilians, looting of civilian homes and destruction of property [and laying of anti-personel land mines].“⁵³⁹

3.1.3 CPA-Meilensteine

Primäre Ziele des CPAs waren es den Frieden zwischen dem Norden und dem Süden zu bewahren und die nationale Einheit attraktiv zu machen, sowie im Süden eine Regierung von den Grundsteinen

⁵³⁷ IKV Pax Christi (2011): The Nuba Mountains: Central to Sudan's Stability. Alert No. 3. Utrecht: IKV Pax Christi. S. 22.

⁵³⁸ Small Arms Survey (2011): Conflict in South Kordofan / Nuba Mountains. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/three-areas/HSBA-Conflict-in-SK.pdf> [Zugriff: 4.10.2011]

⁵³⁹ UNHCR(2011): Preliminary report on violations of international human rights and humanitarian law in Southern Kordofan from 5 to 30 June 2011. S. 2. In: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e4d1b2a2.html> [Zugriff: 4.10.2011]

an aufzubauen.⁵⁴⁰ Die Implementierung des CPAs war jedoch mit einigen Herausforderungen und möglichen Stolpersteinen konfrontiert.

Die Interimsperiode des CPA wurde als Zeit für die Etablierung einer demokratischen politischen Kultur gesehen, in welcher staatliche Leistungen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden, staatliche Rechenschaftspflicht gegenüber den Bürgern herrscht und Menschenrechte geschützt werden. Die Abhaltung von öffentlichen Wahlen wurde als Chance gesehen, den Willen der Bevölkerung und ihrer Präferenzen Ausdruck zu verleihen. Jedoch wurden die Wahlen vielmehr als Mittel zur Machtkonsolidierung genutzt und entscheidende Charakteristika eines rechenschaftspflichtigen und demokratischen Staats – legitimes Gewaltmonopol und politische Partizipation der Bevölkerung – fielen dieser Praxis zum Opfer.⁵⁴¹

Die mit den Wahlen verbundene Hoffnung auf demokratischen Wandel war vor allem in den Nuba Bergen in Southern Kordofan und Blue Nile State groß, da beide Regionen im Zuge des CPAs dem Norden zugesprochen wurden, obwohl sie während des Krieges mit der SPLM/A sympathisiert hatten. Die Zustimmung lokaler Kommandeure zum CPA erfolgte aufgrund der Aussicht auf allgemeine Wahlen, in welchen die SPLM ausreichend Einfluss erlangen würde, um mittels der im CPA verankerten *Popular Consultations* neue Verhandlungen mit Khartum beginnen und einen Wandel herbeiführen zu können. Sollte dieser Plan nicht umgesetzt werden können, wurde u.a. von einer Rückkehr zum Krieg gesprochen.⁵⁴²

Trotz der Verankerung einer möglichen Sezession im CPA war das gemeinsame Ziel der Konfliktparteien und auch der Geber die sudanesishe Einheit attraktiv zu machen. Dies stellte nicht nur die autonome Regierung in Juba, sondern auch die internationale Gemeinschaft vor die Herausforderung langfristige Anstrengungen zur Friedenskonsolidierung und für den Aufbau staatlicher Strukturen anzustoßen ohne gemeinsamer und überzeugender langfristiger Visionen eines südsudanesischen Staats.⁵⁴³

“The CPA gave two tasks to the GoSS: establish southern government institutions and make unity attractive. This was a contradictory endeavor from the start as these are essentially two opposing projects. This contradiction might have helped create the current government’s unclear structures which have a direct impact on local violent conflict. Current activities of state-building, pacification, modernization and

⁵⁴⁰ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.14.

⁵⁴¹ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.27.

⁵⁴² IKV Pax Christi (2009): CPA Alert: The State of Sudan’s Comprehensive Peace Agreement. Alert No. 1. Utrecht: IKV Pax Christi. S. 19.

⁵⁴³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 128f.

traditionalisation have created a transitory situation in which it is not clear how conflicts should be handled now or how they will be handled in the future.”⁵⁴⁴

Schwächen des Engagements der internationalen Gemeinschaft waren die Konzentration auf die nationale Ebene und die Konsolidierung des Friedens zwischen der SPLM/A und der Regierung in Khartum, sowie die Tendenz zu rein technischer Unterstützung mittels Ressourcentransfer und der Übertragung von *good practices* und Blaupausenstrategien (u.a. Fokus auf die Abhaltung von Wahlen): „[...] local conflict has been regarded as an ‚inconvenience‘ which needs working around it rather than embracing a proactive and more holistic engagement and commitment to enhancing security for vulnerable local populations. [...] However the bulk of donor funding has continued to go to socioeconomic programmes; a focus on repatriation, integration, land and livelihoods have all been important to CPPB [Conflict Prevention and Peacebuilding], but security itself has been relatively neglected.”⁵⁴⁵

Die Situation zwischen Khartum und Juba entsprach mehr einem aufgeschobenen Krieg („suspended war“) als einer *post-war* Konstellation: Die SPLM fokussierte auf die Stärkung ihrer Position und der Einheit des Südsudans gegenüber Khartum zu Ungunsten von Parteienpluralität, Demokratie und Dezentralisierung im Süden. Statebuildingprozesse stärkten die politische Rolle der SPLM im Südsudan. Die Ungewissheit bezüglich der Zukunft des Südsudans prägte sowohl das Verhalten der Konfliktparteien, als auch der Gebergemeinschaft, welche eher abwartende und diffuse Strategien verfolgte.⁵⁴⁶

„The CPA is an extraordinarily complex agreement involving multiple transitions, from war to peace, from dictatorship to democracy, and from centralized rule to federalism and potential partitioning. Under any circumstances, implementation would have been a major challenge, requiring goodwill and coordination between the parties along with international stewardship and resources – in the event these conditions did not exist. Four events since the signing of the sapped the spirit of the agreement, and turned CPA implementation into little more than an exercise in ticking boxes and marking time.”⁵⁴⁷

Der Tod John Garangs war nach Alex de Waal war der unverzüglichste (21 Tage nach seiner Inauguration als Vizepräsident der Republik) und größte Schlag gegen eine nationale Einheit und

⁵⁴⁴ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.34.

⁵⁴⁵ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 128f.

⁵⁴⁶ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 34ff.

⁵⁴⁷ Waal de, Alex (2010): Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Sudan – No Easy Ways Ahead. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS. 9-30. S. 14.

mögliche Transformationsprozesse im Sudan. Die fortdauernde Krise in Darfur belastete die Beziehung zwischen der NCP und der SPLM weiter, ebenso wie der Konflikt um Abyei. Der Haftbefehl des internationalen Strafgerichtshof in Den Haag gegen Präsident Omar al-Bashir im März 2009 ließ schließlich jedes transformationsorientierte Potential verebben, da für Bashir und seine Anhänger lediglich der Machterhalt und das persönliche Überleben Priorität bekam.⁵⁴⁸

3.1.4 Joint Assessment Mission

„Southern Sudan starts from a situation of extreme poverty and underdevelopment with weak skills and virtual non-existence of normal government institutions.“⁵⁴⁹

Die Joint Assessment Mission (JAM), gemeinsam von UNDP/UNDG und der Weltbank geleitet, führte zwischen 2004 und 2005 eine 14-Monate dauernde umfassende Bedarfsermittlung im Sudan auf Wunsch der Konfliktparteien während der Verhandlungen in Naivasha durch. Unterstützt wurde das Unterfangen von der GoS, der SPLM, IGAD und dem IGAD Partner Forum, sowie auf technischer Ebene von einigen Gebern.⁵⁵⁰ Geschäftsführend war die *Core Coordination Group* (CCG), welche Anfang 2004 gegründet wurde und eine wichtige Rolle in der Geberkoordinierung (Verteilung von Informationen und Vermittlungsfunktion zwischen den Gebern) während der JAM übernahm. Den Vorsitz übernahm Norwegen im Interesse des IGAD Partner Forums.⁵⁵¹

Die Bedarfsanalyse ermittelte die gesamt benötigten finanziellen Mittel für Wiederaufbau und Entwicklung. Das Ziel war es den Frieden in den ersten zwei Jahren der Interimsperiode zu konsolidieren und zu breitem Wachstum, Armutsreduzierung und kontinuierlicher menschlicher Entwicklung im Sinne der MDGs beizutragen. Die im Rahmen des *Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication* erstellten Kosten des Wiederaufbaus beliefen sich für den Südsudan in der ersten Phase (2005-07) auf 3,6 Milliarden US\$ und einem *financing gap* von 1,4 Mrd. US\$. Nicht inkludiert waren Kosten der Demobilisierungsprogramme, des UN peacekeeping Einsatzes (vom UN Generalsekretär auf jährlich rund 1 Mrd. US\$ geschätzt), fortwährender humanitärer Hilfe, die Kosten des Wiederaufbaus in Darfur, sowie finanzielle Mittel für die Begleichung von Zahlungsrückständen und der Schulden tilgung.⁵⁵²

Die Strategieausrichtung für den Südsudan sah den unverzüglichen Aufbau von Kapazitäten im Bildungs- und Infrastrukturbereich vor, sowie den Aufbau einer schlanken, effizienten, transparenten

⁵⁴⁸ Waal de, Alex (2010): Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Sudan – No Easy Ways Ahead. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS. 9-30. S. 14.

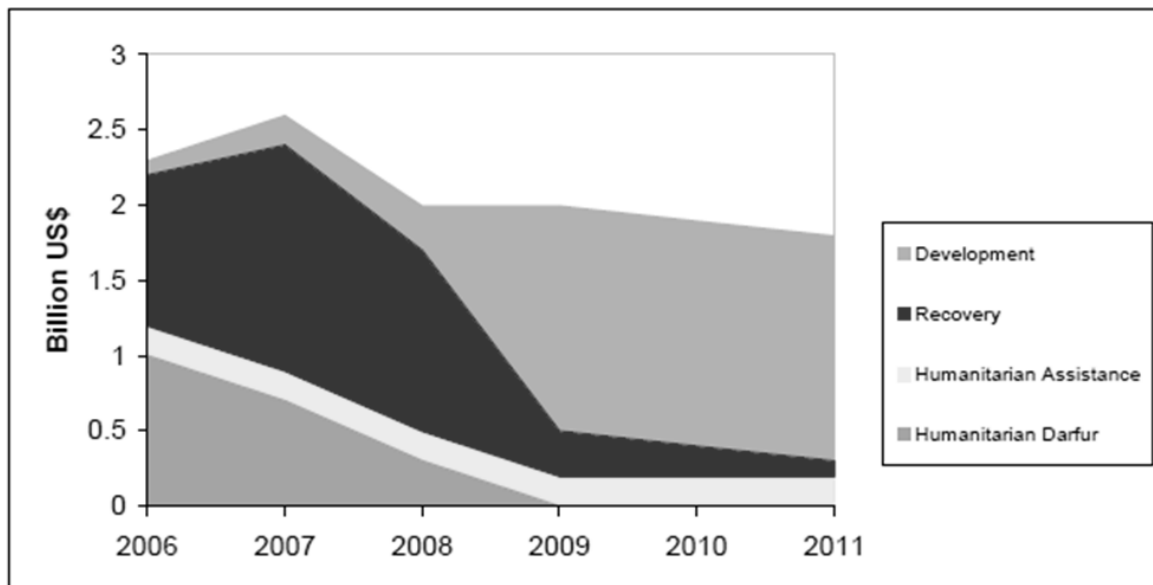
⁵⁴⁹ JAM (2005): Volume I. Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 56.

⁵⁵⁰ Haslie, Anita/ Borchgrevink, Axel (2007): International Engagement in Sudan after the CPA. Report on the piloting of OECD/DAC's "Principles for Good International Engagement in Fragile States" for the Case of Sudan. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, NUPI. S. 15.

⁵⁵¹ JAM (2005): Volume I. Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 63.

⁵⁵² Ebd., S. 50f; 59.

und dezentralisierten Regierung. Schlüsselemente waren der Aufbau physischer Infrastruktur, die Priorisierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten und die Förderung privatwirtschaftlicher Entwicklung, die Wiederherstellung von Frieden und sozialen Zusammenhalt, u.a. durch die Bereitstellung öffentlicher Güter, sowie die Wiederbelebung des sozialen Kapitals, vor allem bei der Reintegration von Vertriebenen und Flüchtlingen, und schlussendlich der Aufbau eines *governance* Netzwerkes.⁵⁵³



Note: Does not include costs associated with peace-keeping operations, DDR, or debt relief.

Grafik 10: Expected Evolution of Some Types of International Assistance in Sudan, 2006-2011 (US \$ billions).
Quelle: JAM (2005): Volume I. Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 59.

Es wurde angenommen, dass der damalige Fokus auf humanitäre Hilfe sich in der ersten Phase (2005-07) Richtung Wiederaufbau transformieren wird und anschließend in eine Entwicklungsphase übergeht (Grafik 10), welche es dem Sudan erlauben sollte die meisten der MDGs im Jahr 2015 zu erreichen. Außerdem wurde erwartet, dass der Bedarf externer Hilfe sich im Jahr 2011 auf afrikanisches Mittel reduziert haben wird und im Jahr 2015 keine weiteren großen externen Unterstützungsleistungen notwendig sein werden. Die Verteilung der Kosten im JAM spiegeln diese Einstellung wieder, da mittels der Infrastrukturprojekte die historische Marginalisierung beseitigt werden sollte, während mittels der Bereitstellung öffentlicher Güter der Fortschritt in Richtung MDGs gelegt werden, und durch Anstrengungen im Aufbau einer Governance-Struktur ergänzt werden sollte.⁵⁵⁴

„Interestingly, the Sudan Joint Assessment Mission had attempted prioritization and sequencing by focusing the first two years after the signature of the peace agreement on peace consolidation, and the second phase on socio-economic development.

⁵⁵³ Ebd., S. 40.

⁵⁵⁴ JAM (2005): Volume I. Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 56ff.

Building the core state institutions and their core capacities was considered an overarching priority and a necessary condition to underpin both phases.”⁵⁵⁵

“The JAM analysis implies that lack of development is in itself a cause of conflict. This opened the way for what became the dominant ‘theory of change’: that all forms of development contribute to CPPB [Conflict Prevention and Peacebuilding]. This theory may have held good in other situations, but in Southern Sudan more precise targeting of conflict causes was needed.”⁵⁵⁶

Das Fortbestehen von Unsicherheit und bewaffneter Gewalt verunmöglicht im oben erwähnte Sinne eine geplante Umsetzung antizipierter Strategien: „The strategy is to promote rural development through a big push on basic infrastructure to support intraregional, North-South, and international trade linkages, and based around market towns, services to promote the productivity of agriculture, and expanded access to basic social services, especially education.”⁵⁵⁷

	2005	2006	2007	Phase I Total	Share of total (%)
Capacity bldg & institutional dev	107	236	268	611	17
Governance & rule of law	30	67	46	144	4
Economic policy	1	2	2	4	0.1
Productive sectors	55	120	133	308	9
Basic social services	138	415	442	995	28
Infrastructure	197	260	556	1013	29
of which national infrastructure	120	159	339	618	
Livelihoods and social protection*	76	177	194	446	13
Information & statistics	5.1	13.0	13.3	31	1
Total	608	1290	1655	3553	100

Notes: * excluding DDR (estimates not yet available). For 2005, July-December only. Figures are rounded. For details see Volume II. Note that costs, in particular for infrastructure, will be revised based on further technical analysis and studies, and implementation performance.

Tabelle 8: Phase 1: JAM Costs for Southern Sudan, by Cluster (US \$ millions). Quelle: JAM (2005): Volume I. . Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 57.

3.1.4.1 Phase I (2005-07)

Die im JAM getroffenen Annahmen für die erste Phase waren durchaus optimistisch, und unterschätzten die Komplexität des Aufbaus eines öffentlichen Dienstes zur Erbringung öffentlicher Leistungen. Darüber hinaus waren die Staatseinnahmen der GoSS um 901 Mio. US\$ geringer als im JAM erwartet, ebenso wie die Gebermittel, welche um 886 Mio. US\$ geringer ausfielen als geplant.

⁵⁵⁵ OECD (2010): Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges: A Synthesis of findings from seven Multi-stakeholder consultations. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 26.

⁵⁵⁶ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 49.

⁵⁵⁷ JAM (2005): Volume I. . Synthesis: Framework for sustained Peace, Development and Poverty Eradication. S. 9f.

Außerdem verzögerte sich die Aufnahme der operativen Arbeit des MDTF-SS, welcher Ende 2007 erst 89 Mio. US\$ der bereitgestellten Gebermittel im Ausmaß von 356 Mio. US\$ ausgegeben hatte.⁵⁵⁸ Die geringeren Einnahmen der GoSS ist auf ein geringeres Produktionsniveau im Erdölsektor zurückzuführen,⁵⁵⁹ wodurch Ausgaben im nicht-JAM-Bereich reduziert und keine strategischen Reserven angelegt wurden. Das Ausbleiben der Gebermittel hingegen wirkte sich direkt auf die Ausgaben in den JAM Prioritäten aus.⁵⁶⁰

3.1.4.2 Phase II (2008-11)

Im Jahr 2008 war es der GoSS möglich selbst eine Priorisierung und Sequenzierung vorzunehmen, welche im JAM fehlte.⁵⁶¹ Für die zweite Phase orientierte die GoSS ihre Prioritätensetzung an den Prioritäten der zehn *Budget Sector Plans*, und identifizierte daraus sechs Prioritäten, welche zur Erreichung von drei Entwicklungszielen (*Good Governance; Private sector development; improving the quality of life of the poor*) und drei politischen Zielen (*security, infrastructure, basic service delivery*) beitragen sollten. Die ausgabenseitigen Prioritäten für die Zeit zw. 2008-11 waren: Sicherheit, Straßen, Gesundheitsvorsorge, Bildung, Wasser und Produktion.⁵⁶² Die Gesamtkosten für die sechs Ausgabenprioritäten lagen bei 6.369 Mio. US\$, wobei weitere 4.889 Mio. US\$ für andere GoSS-Bedürfnisse veranschlagt wurden. Den Kosten von gesamt 11.258 Mio. US\$ standen erwartete Einnahmen von 8.662 Mio. US\$ gegenüber, wodurch sich ein Finanzierungsloch (*financing gap*) von 1.992 Mio. US\$ ergab.⁵⁶³ Die nachstehende Grafik verdeutlicht das Ausmaß der Ausrichtung externer Geber an den nationalen Prioritäten der GoSS aus den *Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011*. Insgesamt wurden zwischen 2005 und 2009 mehr als 4 Mrd. US\$ von (OECD/DAC) Gebern bereitgestellt, sowie weitere 4 Mrd. US\$ für die Kosten der UNMIS aufgewendet. Die Zuwendungen von non-DAC Gebern sind nicht bekannt.⁵⁶⁴

„Security accounts for approximately 40% of all expenditure on the priority sectors in Southern Sudan, though this declined to 25% in the 2010 budget. It is a sector with relatively low levels of donor support. By 2009, about half of GoSS expenditure was salaries, with the balance divided about 60:40 operating expenses and capital expenditures. For basic services, according to Ministry of Finance data for 2008, health

⁵⁵⁸ GoSS (2008): Progress in Southern Sudan 2005-2007. Ministry of Finance and Economic Planning. Prepared for the 2008 Sudan Consortium. S. 4.

⁵⁵⁹ GoSS (2008): Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011. Ministry of Finance & Economic planning. Prepared for the 2008 Sudan Consortium. S. 21.

⁵⁶⁰ GoSS (2008): Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011. Ministry of Finance & Economic planning. Prepared for the 2008 Sudan Consortium. S. 14.

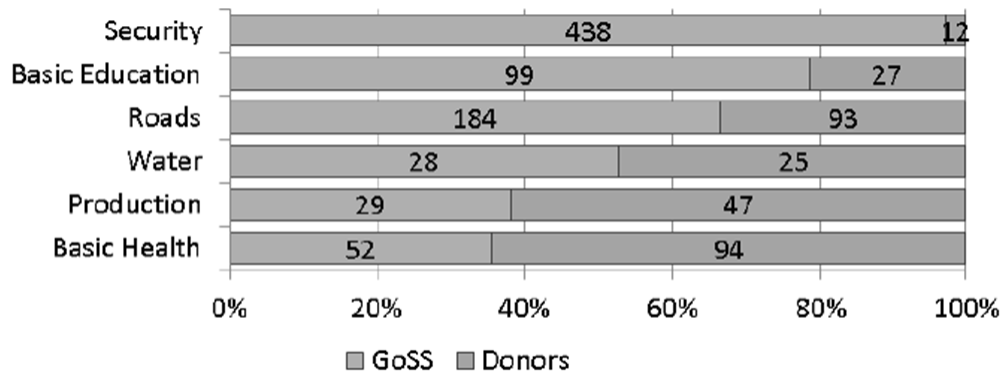
⁵⁶¹ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 129.

⁵⁶² GoSS (2008): Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011. Ministry of Finance & Economic planning. Prepared for the 2008 Sudan Consortium. S. 7.

⁵⁶³ Ebd., S. 22.

⁵⁶⁴ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 55.

and education expenditure amounted to a total of about 7% of budget and rural development about 3.4% - very low percentages for a country with such huge needs.⁵⁶⁵



Grafik 11: Distributions of Funding for Priority Sectors by Source for 2009. Goss estimates of relative donor support for 6 priority sectors (amounts in millions of USD). Quelle: Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 55.

Ein wesentlicher Bestandteil der humanitären Hilfe im Südsudan ist Nahrungsmittelsicherheit: 2007 ersetzte das WFP seinen Ansatz einer generellen Nahrungsmittelverteilung (*general food distribution*) durch einen *Food for Recovery* Ansatz, in welchem Nahrungsmittelhilfe im Gegenzug für Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung gestellt wurde.⁵⁶⁶ Für 2009 schätzte das WFP, dass etwa 1,2 Mio. Personen Nahrungsmittelhilfe bedürfen, die Zahl stieg jedoch aufgrund von Ernteaussfällen auf 1,5 Mio. Menschen an. Die Ernteaussfälle seien zurückzuführen auf das späte Einsetzen von Regenfällen, fortwährender Unsicherheit und der Zerrüttung des Handels.⁵⁶⁷ Aufgrund der zunehmenden Unsicherheit im Jahr 2009 wurde für 2010 massive Nahrungsmittelunsicherheit prognostiziert. Insgesamt wurde mit 4.3 Mio. Menschen gerechnet, welche im Laufe des Jahres 2010 Nahrungsmittelhilfe benötigen werden: Es wurde befürchtet, dass rund 1.5 Mio. Personen von schwerer und weitere 1.8 Mio. Personen von mäßiger Nahrungsmittelunsicherheit betroffen sein würden, sowie weitere 1.1 Mio. Menschen Unterstützung in Form spezieller *food support programmes* bedürfen.

Der Übergang von humanitärer Hilfe zu Aufbau- und Entwicklungsmaßnahmen wird durch fortwährende gesundheitliche Katastrophen erschwert. Zwischen Januar und April 2007 starben mindestens 1000 Menschen infolge von Meningitis und akutem Durchfall (*acute watery diarrhoea* - AWD). Aufgrund der erst im Aufbau befindlichen Überwachungskapazitäten, dem geringen Bewusstsein in der Bevölkerung und die niedrige Kapazität lokaler Gesundheitseinrichtungen diesen

⁵⁶⁵ Ebd.

⁵⁶⁶ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (1). Juba: UNOCHA.

⁵⁶⁷ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (3). Juba: UNOCHA. S. 5.

Problemen zu begegnen, kann humanitäre Unterstützung erst durch nationale Kapazitäten ersetzt werden, wenn die entsprechenden Kapazitäten der GoSS aufgebaut wurden.⁵⁶⁸ Mangelnde Versorgung mit Chlor-Tabletten, unzureichende Hygiene und ein Mangel an sauberem Wasser tragen inzwischen zur Verbreitung von AWD bei.⁵⁶⁹

„Humanitarian organizations continue to provide more than 85 percent of all health services in the south and deliver virtually all other key elements of the safety-net, including education and water services.“⁵⁷⁰

Die Auswirkungen der Flut im Jahr 2007 verursachten in betroffenen Gebieten eine endemische Ausbreitung von Krankheiten wie Cholera und zunehmender Mangelernährung. Letztere wird darüber hinaus auch von anderen Faktoren beeinflusst, darunter die Zunahme von Malaria und wasserbezogenen Krankheiten.⁵⁷¹ Aufgrund umfangreicher landwirtschaftlicher Schäden der Flut im Jahr 2007 und die daraus resultierenden Ernteaufschläge, war es notwendig Nahrungsmittel-Unterstützung für mindestens 200.000 Menschen bereitzustellen.⁵⁷² Der Zugang zu sauberen Wasser und Gesundheitseinrichtungen, sowie zu wichtigen *non-food items* stellten dringende Bedürfnisse dar. Darüber hinaus war die Nahrungsmittelsicherheit mittelfristig durch Ernteaufschläge und zunehmenden Krankheiten bei Tieren gefährdet.⁵⁷³ Im Zuge der Budgetkrise 2009, in welcher die GoSS rund 40% weniger Staatseinnahmen als erwartet verbuchte, konnte die GoSS nicht wie geplant die Leistungserbringung von NGOs übernehmen.⁵⁷⁴

„The lack of available funding to flexibly address emergent and unforeseen needs has already resulted in the premature termination of activities and projects in some crucial areas.“⁵⁷⁵

„In reality, while it [JAM] did help to bring the warring parties together around a common recovery programme, it has not been an effective framework for action, given its limited ownership by national actors and its growing irrelevance in the face of rapid government and security changes. It erred in trying to provide a blueprint for international engagement rather than a dynamic framework that would respond to changes.“⁵⁷⁶

⁵⁶⁸ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (3). Juba: UNOCHA.

⁵⁶⁹ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (4). Juba: UNOCHA. S. 5.

⁵⁷⁰ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (3). Juba: UNOCHA. S. 6.

⁵⁷¹ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (5). Juba: UNOCHA. S. 7.

⁵⁷² OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (6). Juba: UNOCHA. S. 4.

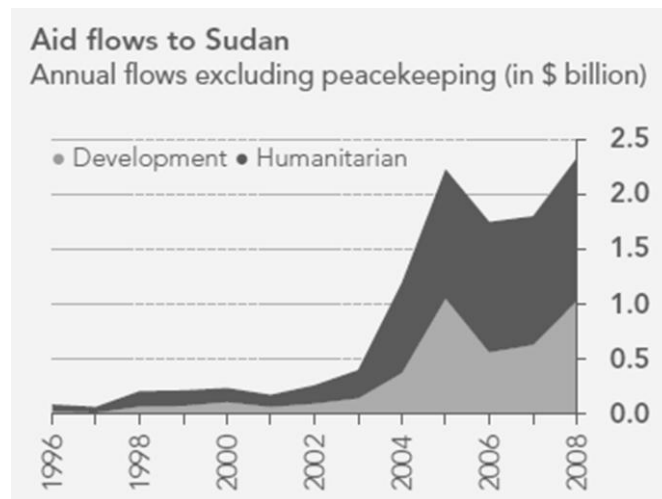
⁵⁷³ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (7). Juba: UNOCHA. S. 1.

⁵⁷⁴ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (3). Juba: UNOCHA. S. 6.

⁵⁷⁵ Ebd.

⁵⁷⁶ Pantuliano, Sara (2009): International engagement in fragile states: lessons from Southern Sudan. London: Overseas Development Institute. S. 1.

Die gesamte ODA für den Sudan belief sich 2009 auf 2,5 Mrd. US\$, wovon 1.2 Mrd. US\$ für humanitäre Zwecke waren.⁵⁷⁷ Im Jahr 2009 waren die Bedarfsvorgaben des Humanitarian Appeals bei 2.2 Mrd. US\$, wovon 1.4 Mrd. US\$ von der internationalen Gemeinschaft bereitgestellt wurden – davon 1 Mrd. für humanitäre Zwecke, mit den regionalen Schwerpunkten Darfur, Südsudan und Abyei, wobei der Löwenanteil für *food security und livelihoods* (730 Mio. US\$) geplant war.⁵⁷⁸



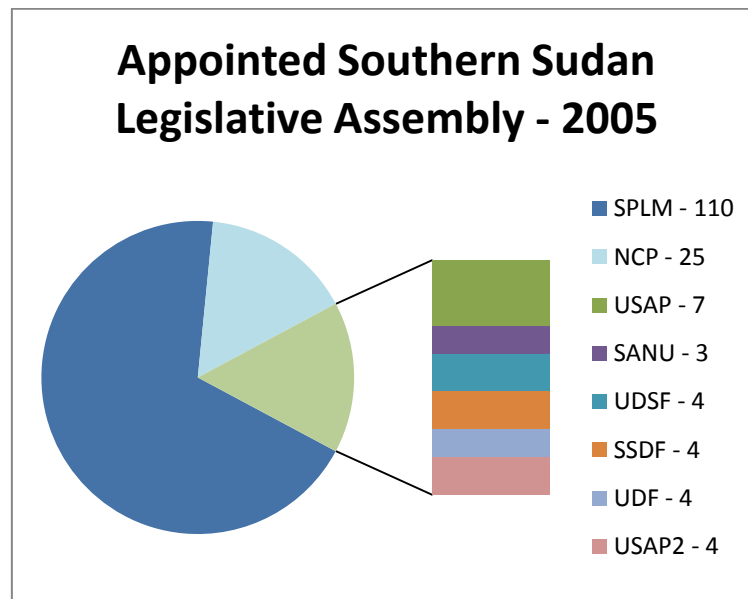
Grafik 12: Aid flows to Sudan. Annual flows excluding peacekeeping (in \$ billion). Quelle: UN OCHA (2011): Sudan: UN and Partner Work Plan 2011. New York: United Nations. S. 31.

⁵⁷⁷ OECD (2011): Development aid at a glance. Statistics by Region. S. 14. In: <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf> [Zugriff: 4.3.2011]

⁵⁷⁸ OCHA (2010): Work Plan for Sudan 2010. New York, Genf: United Nations. S. 17-19.

3.2 Government of Southern Sudan (GoSS)

Die South Sudan Legislative Assembly (SSLA) trat erstmals im Oktober 2005 zusammen und umfasste neben der SPLM und der NCP sechs weitere politische Parteien, welche sich 15% der Mandate teilten.⁵⁷⁹ Im Zuge des CPAs waren Oppositionsparteien auch zu einem gewissen Grad in der Exekutive vertreten, beispielsweise im Ministerium für Information und Rundfunk oder dem Ministerium für Kultur, Jugend und Sport.



Grafik 13: Appointed Southern Sudan Legislative Assembly 2005. Quelle: UNMIS (2011): CPA Monitor January 2011. S. 16f. In: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/CPA%20Monitor/CPA%20Monitor%20January%202011.pdf> [Zugriff: 26.2.2011] [SSDF = Southern Sudan Democratic Forum]

3.2.1 Oppositionsparteien im Südsudan

3.2.1.1 Sudan African National Union (SANU)

SANU wurde 1962 im Exil gegründet und gewann bei den Wahlen 1967 zehn Sitze im Parlament, hauptsächlich in Bahr el Ghazal. 1969 unterstützte die Partei das Addis Abeba Agreement und wurde durch diverse Regierungsämter beteiligt. 1987 trat SANU der USAP bei, einem politischen Dachverband aus sieben (hauptsächlich) südsudanesischen Parteien, welcher das Ziel verfolgte die parlamentarische Opposition marginalisierter Gebiete zu vereinen. 1997 war SANU Teil des Khartum Peace Agreements, blieb aber weiterhin in Opposition zur Regierung in Khartum und wurde daraufhin offiziell aufgelöst. Im Zuge des CPA erlangte die SANU 4 Mandate in der SSLA und unterstützte 2008 den Dialog zwischen der SPLM und Oppositionsparteien in Juba. Der amtierende

⁵⁷⁹ Southern Sudan Defense Force (SSDF), Sudan African National Union (SANU), United Democratic Front (UDF), Union of Sudan African Parties (USAP 1), Union of Sudan African Parties (USAP 2), United Democratic Sudan Forum (UDSF). Vgl. SSLA (2008): The Southern Sudan Legislative Assembly. In: <http://www.sslagoss.org/assembly.php> [Zugriff: 24.9.2010]; für eine Beschreibung der Parteien siehe: MICT (2010): Sudan Electionnaire. In Zusammenarbeit mit Friedrich Ebert Stiftung und der Universität Khartum. Berlin: Media in Cooperation and Transition. In: <http://www.electionnaire.org/> [Zugriff: 13.12.2010]

Parteivorsitzende Dr. Toby Maduot Parek ist Doktor der Medizin und ehemaliger Minister und führt die Partei seit 1998. Auf dem zweiten Parteitag im April 2009 wurde Dr. Toby einstimmig wiedergewählt und spricht sich offen gegen Stammestum und Vetternwirtschaft aus, sowie für das Ziel „unity in diversity“.⁵⁸⁰

3.2.1.2 South Sudan Democratic Forum (SSDF)

Die SSDF (nicht zu verwechseln mit der Southern Sudan Defence Force) wurde 2001 im Exil in London u.a. von Joseph Lagu und Bona Malwal gegründet. Lagu war während des ersten Bürgerkriegs führend in der Anyanya Bewegung und wurde im Zuge des Addis Abeba Agreements Präsident des High Executive Councils des autonomen Südsudans (1972-1982) und Vizepräsident der Republik (1982-1985). 2002 wurde trotz gewisser Spannungen mit der SPLM ein Süd-Süd-Dialog begonnen. 2005 wurde der Vorsitzende der Partei, Dr. Martin Elia Lomuro, Landwirtschaftsminister in der GoSS, später Minister für parlamentarische Angelegenheiten. Während des zweiten Parteitags im April 2009 wurde Dr. Elia einstimmig wiedergewählt. Politische Ziele umfassen die Schaffung einer Einheit in einem unabhängigen Südsudan durch Vergebung und Versöhnung.⁵⁸¹

3.2.1.3 United Democratic Salvation Front (UDSF)

Die Partei wurde im Zuge des Khartum Peace Agreements 1997 gegründet. Dr. Riek Machar Teny war der erste Vorsitzende der Partei, welcher die SSIM/A im KPA vertrat. Die politischen Ziele waren Selbstbestimmung für den Südsudan und eine Demokratisierung des politischen Systems. 2002 verließ Machar die Regierung, da er den Friedensvertrag als gescheitert bezeichnete. Sein Nachfolger wurde Dr. Joseph Malual Dong, welcher in der GoNU einen Ministerposten übernahm.⁵⁸² Bei der Parteiversammlung im April 2009 wurde der Ökonom Gabriel Changson Chang zum Parteivorsitzenden gewählt, welcher zum damaligen Zeitpunkt Minister für Information und Rundfunk der GoSS war. Albino Akol Akol, ein ehemaliger Major General der SAF und damaliger Minister für Kultur, Jugend und Sport der GoSS, wurde zum Generalsekretär der Partei gewählt.⁵⁸³

3.2.1.4 United Democratic Front (UDF)

Die Partei wurde 2003 als Absplitterung der UDSF gegründet und wird von Peter Abdelrahman Sule geführt,⁵⁸⁴ welcher einen Abschluss der Universität Khartum in Rechtswissenschaften führt. Zwischen 1989 und 1992 führte er die Imatong Liberation Front in Äquatoria an, bevor er der SPLM-Nasir Fraktion beitrug. 1994 begründete er die SPLA-United, welche 1997 das Khartum Peace Agreement

⁵⁸⁰ MICT (2010): Sudan Electionnaire. In Zusammenarbeit mit Friedrich Ebert Stiftung und der Universität Khartum. Berlin: Media in Cooperation and Transition. In: <http://www.electionnaire.org/> [Zugriff: 13.12.2010]

⁵⁸¹ Ebd.

⁵⁸² Ebd.

⁵⁸³ Sudan Tribune, 6.4.2009, UDSF Convention elects new Chairman and Secretary General. In: <http://www.sudantribune.com/UDSF-Conven-tion-elects-new,30785> [Zugriff: 26.2.2011]

⁵⁸⁴ Ebd.

unterzeichnete. Sule und seine Unterstützer forderten jedoch Sezession vom Norden und gingen in Opposition. 2008 unterzeichnete die UDF den Dialog mit der SPLM in Juba. Die politischen Ziele umfassen die Verfolgung eines souveränen Südsudans und den Kampf gegen Korruption in der Regierung.⁵⁸⁵

3.2.1.5 Union of Sudan African Parties (USAP 1; USAP 2)

1987 wurde USAP als Dachorganisation von sieben politischen Parteien, hauptsächlich aus dem Südsudan, gegründet. 1994 trat die Organisation der National Democratic Alliance bei, einer Dachorganisation politischer Parteien, welche in Opposition zur National Salvation Revolution der NIF stand. Im Zuge des CPAs erlangte die USAP, sowie die Splittergruppe USAP-2, Sitze in der südsudanesischen Nationalversammlung. 2008 unterzeichnete die USAP die Resolution des All-Parteien-Treffens in Juba. Politische Ziele der Partei enthalten die Umsetzung des CPAs, den Schutz von Menschenrechten und die Erbringung wichtiger Leistungen im (Süd-) Sudan. Das erklärte Ziel der Partei, welche ihren Sitz in Khartum hat, ist „unity in diversity“.⁵⁸⁶

3.2.2 Wahlen 2010⁵⁸⁷

„Am Beispiel Sudan zeigt sich, dass sich Wahlen nicht nur als Instrument der Demokratie, sondern auch als Feigenblatt für fehlende Demokratie nutzen lassen.“⁵⁸⁸

Die Wahlen förderten weder das Vertrauen der BürgerInnen in eine demokratische Ordnung, noch die Legitimität der gewählten Repräsentanten. Die Wahlen waren geprägt vom Streben nach Machterhalt beider Konfliktparteien, wobei die SPLM es vermied sich in nordsudanesischen Angelegenheiten einzumischen und eine reibungslose Implementierung des CPAs in Erwartung des Referendums vorzog: Auf nationaler Ebene besetzte die SPLM neun Ministerposten in der GoNU, darunter den Ministerposten des Ölressorts. Im Süden wurden von 32 Ministerposten sieben mit Frauen besetzt.⁵⁸⁹

3.2.2.1 Ergebnisse der Wahlen

“The emergent winners for the National Assembly, state assemblies, and the Southern Sudan Legislative Assembly strengthened the dominance of the incumbent parties. The NCP and SPLM overwhelmingly swept assembly seats in Northern and Southern Sudan, respectively. This further reduced the participation of opposition political parties in the

⁵⁸⁵ MICT (2010): Sudan Electionnaire. In Zusammenarbeit mit Friedrich Ebert Stiftung und der Universität Khartum. Berlin: Media in Cooperation and Transition. In: <http://www.electionnaire.org/> [Zugriff: 13.12.2010]

⁵⁸⁶ Ebd.

⁵⁸⁷ Das Wahlsystems gilt als eines der komplexesten weltweit. Für eine ausführliche Analyse vgl. Gustafson, Marc (2010): Electoral Designs: Proportionality, representation and constituency boundaries in Sudan's 2010 elections. London: Rift Valley Institute.

⁵⁸⁸ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan: Zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg. SWP-Studie 20. Berlin: SWP. S. 7.

⁵⁸⁹ Ebd., S. 1; 7.

elected governments at both national and state levels as Sudan prepares for the final phase of CPA implementation.”⁵⁹⁰

Box 5: Wahlergebnisse 2010

Präsidentenwahl: Al-Bashir konnte 68% der Wählerstimmen für sich vereinen, während der Kandidat der SPLM, Yasir Arman, welcher seine Kandidatur noch im Vorfeld zurückgezogen hatte, dennoch 21,7% der Stimmen bekam. Im Südsudan wurde Salva Kiir mit 93% der Wählerstimmen bestätigt. Lam Akol, Kandidat der südsudanesischen Opposition, bekam 7% der Stimmen.⁵⁹¹

Gouverneurswahlen: Die SPLM sicherte sich neun der zehn Gouverneursposten im Südsudan. In Western Equatoria State gewann ein unabhängiger Kandidat.⁵⁹²

Southern Sudan Legislative Assembly (SSLA): Die politische Dominanz der SPLM im Südsudan wurde zunehmend gefestigt: 94% der Sitze gingen an die SPLM (159 Sitze), während lediglich 6% der Sitze durch unabhängige Kandidaten (7 Sitze), die SPLM-DC (3 Sitze) und die NCP (1 Sitz) gefüllt wurden.⁵⁹³

State Level Legislative Assemblies: Die Stärke der SPLM spiegelt sich auch in den Parlamenten auf bundesstaatlicher Ebene wieder, wie Tabelle 9 zeigt.⁵⁹⁴

„The SPLM won the vast majority of seats in the South Sudan Legislative Assembly in 2010. The party’s enormous popularity should not be underestimated, but there is more to the story. For example, Central Equatoria is represented by 23 seats in the SSLA (fourteen on a geographical basis, six on proportional women’s lists and three on party lists). The SPLM won all but one. Some 874,320 votes were cast in the state, of which 620,581 were for SPLM candidates. In other words, the SPLM captured 96 per cent of the state’s seats with only 71 per cent of the vote. This means Central Equatoria, despite a quarter of a million votes for non-SPLM candidates and a comparatively diverse political landscape, is represented in Juba by only one non-SPLM members. This pattern was repeated in other states.”⁵⁹⁵

⁵⁹⁰ Carter Center (2010): Observing Sudan’s 2010 National Elections: April 11-18, 2010. Final Report. Atlanta: Carter Center. S. 51. In: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportSudan-Apr2010.pdf [Zugriff: 23.1.2011]

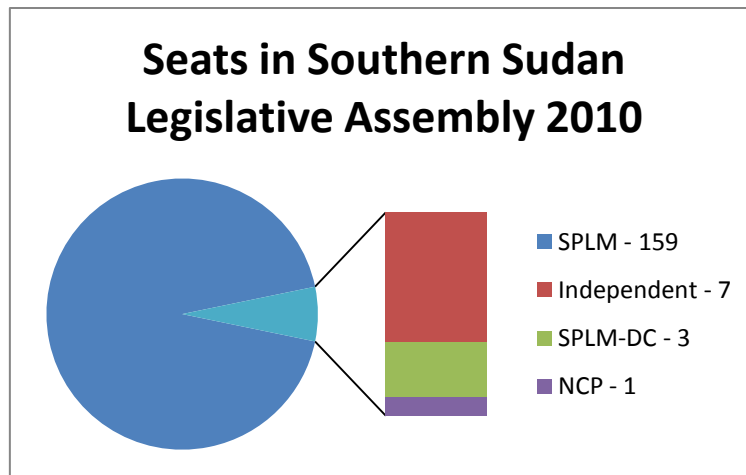
⁵⁹¹ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan: Zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg. SWP-Studie 20. Berlin: SWP. S. 8.

⁵⁹² NEC – National Election Commission (2010): Elected Governors of the States. In: http://nec.org.sd/new/new/eng_doc/Governors.pdf [Zugriff: 26.2.2011]

⁵⁹³ NEC – National Election Commission (2010): SSLA – Southern Sudan Legislative Assembly: Names of winners from Geographical Constituencies, Political Parties Lists and Women Lists. In: http://nec.org.sd/new/new/eng_doc/SSudanLA.pdf [Zugriff: 26.2.2011]; UNMIS (2011): CPA Monitor January 2011. S. 17f. In: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/CPA%20Monitor/CPA%20Monitor%20January%202011.pdf> [Zugriff: 26.2.2011]

⁵⁹⁴ Tabelle umfasst kumulierte Mandatszahl aus geographischen Wahlkreisen, Parteilisten, und Frauenlisten. NEC – National Election Commission (2010): State Legislative Assembly. In: <http://www.nec.org.sd/new/new/english/index.php> [Zugriff: 26.2.2011]

⁵⁹⁵ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairboi, Brüssel: International Crisis Group. S. 27.



Grafik 14: Southern Sudan Legislative Assembly 2010. Quelle: NEC – National Election Commission (2010): SSLA – Southern Sudan Legislative Assembly: Names of winners from Geographical Constituencies, Political Parties Lists and Women Lists. In: http://nec.org.sd/new/new/eng_doc/SSudanLA.pdf [Zugriff: 26.2.2011]

Southern Sudan State Legislative Assemblies Election Results								
State / Party	SPLM	Independent	SPLM-DC	USAP	SANU	UDF	UDSF	NCP
Central Equatoria	43	3						1
East Equatoria	44	2		1				1
West Equatoria	38	4			2			2
Lakes	45	2				1		
Northern Bahr el Ghazal	43	2		1		1	1	
Western Bahr el Ghazal	46		1					1
Warrap	48							
Jonglei	42	1				3		

Tabelle 9: Southern Sudan State Legislative Assemblies Election Results. Quelle: NEC – National Election Commission (2010): State Legislative Assembly. In: <http://www.nec.org.sd/new/new/english/index.php> [Zugriff: 26.2.2011]; Ausgenommen sind Upper Nile State und Unity State, da für diese Bundesstaaten keine Daten verfügbar waren.

3.2.2.2 Gewalt in Verbindung mit den Wahlen

SPLM-Democratic Change

Bereits die Bekanntgabe der Kandidatur von Lam Akol, welche von einer Allianz südsudanesischer Parteien (ASSPP) im Januar 2010 bekräftigt wurde, löste enorme Spannungen im Süden aus. Präsident Salva Kiir ließ die SPLM-DC verbieten und untersagte Wahlkampfaktivitäten, die nationale Wahlkommission hob das Verbot der Partei allerdings auf.⁵⁹⁶ Lam Akol war bis 1991 ein hochrangiger SPLA Kommandant, löste sich allerdings von der SPLA und gründete mit Riek Machar SPLA-Nasir, bevor er 1993 die SPLA-United gründete. Zwischen 1997 und 2003 war er nach der Unterzeichnung des Khartum Agreements auf Seiten der Regierung. 2003 kehrte er zur SPLM/A zurück und war zwischen 2005-07 Außenminister der Regierung der Nationalen Einheit (GoNU). 2009 gründete er die

⁵⁹⁶ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan. SWP-Studie S20. Berlin: SWP. S. 16.

Oppositionspartei SPLM-Democratic Change. Während des Bürgerkrieges übte er enormen Einfluss in der Gemeinschaft der Shilluk aus.⁵⁹⁷

Nach der Bekanntgabe der Wahlergebnisse verweigerte die SPLM eine Anerkennung des Wahlsiegs der Kandidaten der SPLM-DC und sperrte die gewählten Parlamentarier Ende Mai sogar ins Gefängnis. Erst am 31. August stellte die Southern Sudan Legislative Assembly deren Immunität als gewählte Mitglieder des Parlaments wieder her. Zu diesem Zeitpunkt allerdings waren Zusammenstöße mit Todesfolge zwischen Shilluk und der SPLA bereits im Gange. Überfälle häuften sich am Nil nördlich von Malakal, wo ein Überfall auf eine SPLA Barge mit einer größeren Geldsumme das Fass zum Überlaufen brachte. Die SPLM-DC von Lam Akol und dessen loyale Unterstützer unter dem Kommando von Robert Gwang, einem ehemaligen Offizier der Gefängniswärter in *Upper Nile state*, stießen mit der SPLA zusammen, welche den Befehl zur *Säuberung des Gebiets von Akols Miliz in Fashoda county* hatten, wo die Flussüberfälle am häufigsten waren. Berichte über schwere Menschenrechtsverletzungen werden seitens der SPLA dementiert. Die Tatsachen bleiben unklar. Innerhalb der Shilluk Gemeinschaft kam es zu Spannungen aufgrund einer Spaltung in zwei Lager: eine pro-SPLM-DC und eine, inklusive dem *reth* (König), welche eher die SPLM favorisiert. Versöhnungsversuche durch den Gouverneur Simon Kun und traditionellen Autoritäten in Malakal im September 2010 blieben ohne Fortführung. Zusätzlich zu internen Spannungen destabilisieren fortwährende Landkonflikte zwischen Shilluk und Dinka Gemeinschaften die Situation in der Region.⁵⁹⁸

3.2.2.3 Kritik am Wahlprozess

Die Wahlen 2010 waren nicht wie erwartet ein Schritt in Richtung Demokratisierung und breiter Regierungsbeteiligung, sondern festigten den Herrschaftsanspruch der dominanten Parteien. Die Durchführung der Wahlen war erschwert durch die Komplexität des Wahlprozesses (und die hohe Zahl an Stimmzettel – acht im Südsudan), unzulängliche Logistik, mangelnde Wählersensibilisierung (viele Erstwähler und Analphabeten), sowie durch mangelnde Zugänglichkeit durch Unsicherheit und Gewalt.⁵⁹⁹ Unregelmäßigkeiten in der Wählerregistrierung, der Verwendung der Wahlkarten und der Übermittlung der Wahlurnen wurden ebenso kritisiert wie gewalttätige Vorgehensweisen gegen oppositionelle Politiker und Wähler.⁶⁰⁰ Kritisiert wurden auch die unzulänglichen internationalen Wahlbeobachtungsmissionen (mit Ausnahme des Carter Centers), welche zu spät vor Ort waren und

⁵⁹⁷ Small Arms Survey (2010): SPLM/A-Shilluk Conflict in Upper Nile. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Yauyau-Shilluk.pdf> [Zugriff: 24.11.2010]

⁵⁹⁸ Ebd.

⁵⁹⁹ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan. SWP-Studie S20. Berlin: SWP. S. 8.

⁶⁰⁰ Hummida, Osman (2010): NEC Inconsistencies and Suppression Persist on the Third Day of Voting. African Centre for Justice and Peace Studies. In: <http://www.acjps.org/Publications/Press%20releases/2010/4-14-10NECInconsistenciesandSuppression%20Persist.html> [Zugriff: 23.1.2011]

dem Wahlprozess trotz aller Unzulänglichkeiten Glaubwürdigkeit verliehen.⁶⁰¹ Das Carter Center beschrieb neben den bereits genannten Schwachstellen den Wahlprozess gesamt als: „[...] generally peaceful, [but] Carter Center observers found it fell far short of Sudan’s domestic and international obligations in many respects.“⁶⁰²

An den Parlaments- und Gouverneurswahlen im Südsudan nahmen insgesamt über 340 unabhängige Kandidaten teil,⁶⁰³ welche teilweise ehemalige SPLM-Parteimitglieder sind und mancherorts als Favoriten gegenüber den von der SPLM nominierten Kandidaten galten. Die neun Gouverneure der SPLM sind allesamt ehemalige SPLA-Kommandeure, welche aufgrund ihrer Loyalität vom Politbüro nominiert wurden.⁶⁰⁴

Eine offizielle Nennung zu den Wahlen im April 2010 als Kandidat der SPLM erfolgt ausschließlich aufgrund der Zustimmung des politischen Büros, welches das höchste politische Gremium der SPLM darstellt und sich aus 27 Mitgliedern zusammensetzt.⁶⁰⁵ Unter den unabhängigen Kandidaten war neben Lt. Gen. George Athor auch Angelina Teny, Gattin von Vize-Präsident Riek Machar, welche als unabhängige Kandidatin für den Gouverneursposten in Unity State kandidierte.⁶⁰⁶

3.2.3 Referendum

Trotz einer Reihe an politischen und logistischen Herausforderungen fand das Referendum im Südsudan wie geplant statt. Von über 3,8 Millionen abgegebenen Stimmen entschieden sich 98,83% für eine Sezession vom Nordsudan. Das Quorum von 60% stellte aufgrund der hohen Teilnehmerzahl keine rechtliche Hürde dar: Im Südsudan erschienen lediglich 1,2% der registrierten Wähler nicht, während jedoch in den nördlichen Bundesstaaten zwischen 15-60% der registrierten Wähler nicht an dem Referendum teilnahmen. Insgesamt blieben jedoch nur 2,4% dem Referendum fern.⁶⁰⁷ Gründe für die niedrige Wahlbeteiligung im Norden war das Fehlen von Transportmöglichkeiten, welche für die Registrierungsphase, jedoch nicht für die das Referendum selbst zur Verfügung standen. Darüber hinaus kehrten einige Südsudanesen aus dem Nordsudan zurück, während im Norden verbliebene

⁶⁰¹ Sudan Democracy First Group (2010): Observer Missions Must Stop Lending their credibility to Sudan Elections. Statement No. 2. Khartoum, Juba. In:

http://www.gppac.net/uploads/File/Regions/Eastern%20and%20Central%20Africa/Sudan_Democracy_First_Group_Statement_2_on_Election_Observers%5B1%5D.pdf [Zugriff: 23.1.2011]

⁶⁰² Carter Center (2010): Observing Sudan’s 2010 National Elections: April 11-18, 2010. Final Report. Atlanta: Carter Center. S. 3. In: http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportSudan-Apr2010.pdf [Zugriff: 23.1.2011]

⁶⁰³ Sudan Tribune, 7.6.2010, Residents of Jonglei states Khorfulus call for peaceful dialogue with Athor.

⁶⁰⁴ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan. SWP-Studie S20. Berlin: SWP. S. 10.

⁶⁰⁵ Sudan Tribune, 11.1.2011, Militia leader in Unity state says respect ceasefire after Friday clashes.

⁶⁰⁶ Small Arms Survey (2010): Gatluak Gai Rebellion, Unity State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Gai.pdf> [Zugriff: 14.1.2010]

⁶⁰⁷ SSRC – South Sudan Referendum Commission (2011): Southern Sudan Referendum: Final Results Report. In: <http://www.ssrc.sd/SSRC/newsphoto/708d033887aed71bd65e2d4d6d2730b0Final%20Results%20Report%2020110206%201512.pdf> [Zugriff: 2.3.2011]

Repressalien fürchteten. Gewaltandrohungen bzw. -Anwendungen wurden von internationalen Beobachtern nicht festgestellt.⁶⁰⁸

Das Referendum im Südsudan konnte trotz Befürchtungen logistischer Engpässe oder politischer Destabilisierungsversuche der NCP durchgeführt werden, jedoch ist das für Abyei angesetzte Referendum noch ausständig, in welchem noch keine Einigung über die Zusammensetzung der *Abyei Area Referendum Commission* erzielt werden konnte.⁶⁰⁹ Bereits am ersten Tag des Referendums im Südsudan kam es in Abyei zu gewaltsamen Auseinandersetzungen.⁶¹⁰ Trotz eines Rahmen-Abkommens zur Konfliktbeilegung zwischen Repräsentanten der Misseriya und der Ngok Dinka⁶¹¹ endeten die Kämpfe nicht, in welchen bis Anfang März 153 Menschen starben.⁶¹²

3.2.4 Abyei

Der Frieden entlang der Grenze zwischen Nord- und Südsudan ist nicht nur aufgrund von Verzögerungen in der Implementierung des CPAs gefährdet, sondern auch durch Spannungen und gewaltsame Zusammenstöße zwischen lokalen Gemeinschaften (teils unter Beteiligung formaler Sicherheitskräfte) aufgrund umstrittener grenzüberschreitender Migrationsrouten von Vieh haltenden Gemeinschaften zu Wasserstellen und Weideflächen.⁶¹³

“Nomadic groups are deeply concerned about the impact a change in border regime might have on their access to essential traditional grazing land in South Sudan. The abundance of arms and disgruntled former fighters among affected nomadic groups, in a militarized and highly contested environment, represents a significant threat to stability. Flashpoints are currently limited to the Northern Bahr al Gazal northern belt and the Southern Kordofan-Unity ‘triangle’, though this could change.”⁶¹⁴

Die Region Abyei gilt traditionell als Brücke zwischen Nord- und Südsudan und umfasst neben reichhaltigem Weideland sowohl für Misseriya Arabs und Ngok Dinka auch beträchtliche Ölreserven, welche für die beiden Regierungsparteien NCP und SPLM von Bedeutung sind. Die Spannungen zwischen der NCP und der SPLM bezüglich der Region und der Grenzziehung im speziellen sind vielschichtig und umfassen neben Fragen der Identität und Staatszugehörigkeit auch innenpolitische Dynamiken in beiden Teilen des Sudans. Im Norden wurden unter den Misseriya Gruppen

⁶⁰⁸ Carter Center (2011): Preliminary statement, 17.1.2011. S. 12. In:

<http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/democracy/preliminary-statement-sudan-011711-final.pdf> [Zugriff: 24.3.2011]

⁶⁰⁹ Verjee, Aly (2010): Race Against Time: The countdown to the referenda in Southern Sudan and Abyei. Update – December 2010. London, Nairobi: Rift Valley Institute.

⁶¹⁰ Sudan Tribune, 10.1.2011, Deadly clashes in Abyei on first day of South Sudan referendum.

⁶¹¹ Sudan Tribune, 14.1.2011, Abyei tribes ink framework agreement, independently, to end clashes.

⁶¹² Sudan Tribune, 5.3.2011, Sudans CPA parties set up joint committee to address security in Abyei.

⁶¹³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 24.

⁶¹⁴ Concordis (2010): More than a line: Sudan’s North-South Border. Cambridge: Concordis International. S. 11.

Erwartungen bezüglich einer Inklusion der Region Abyei und seiner Ressourcen in einen vereinten arabischen Sudan geschürt und Präsident Bashir unterhält spezielle Beziehungen zu den Gruppen der Region aus der Zeit des Bürgerkrieges (*Popular Defence Forces*), während im Süden zahlreiche führende SPLM Funktionäre aus der Region kommen.⁶¹⁵

Die Spannungen um Abyei begannen bereits im Jahr 2005, als der von der Abyei Boundary Commission (ABC) vorgelegte Bericht zur endgültigen und verbindlichen Regelung des Grenzverlaufs seitens der NCP abgelehnt wurde. Die Einrichtung der *Abyei Area Council Administration* wurde ebenfalls boykottiert.⁶¹⁶ Nach einem drei-jährigen Implementierungsstillstand kam es im Mai 2008 zu heftigen militärischen Auseinandersetzungen in Abyei Stadt zwischen der SAF und der SPLA.⁶¹⁷ Das *Abyei Road Map Abkommen* beendete die Kämpfe und sah vor, den Grenzstreit an den *Permanent Court of Arbitration* (PCA) in Den Haag zu überweisen, welcher eine endgültige und verbindliche Entscheidung treffen sollte. Infolge eines politischen Kompromisses wurden die Grenzen im Osten und Westen schlussendlich neu gezogen, wodurch Teile der Ölfelder Heglig und Bamboo an den Norden gingen (Grafik 16).⁶¹⁸

Befürchtungen der Misseriya Gruppen im vorgesehenen Referendum bezüglich der Zukunft Abyeis nicht partizipieren zu können und in weiterer Folge ihren Zugang zu Wasser und Weideland zu verlieren steigern das Gefühl politischer Marginalisierung und führten zu öffentlichen Drohungen im Falle einer Verweigerung der Berechtigung am Referendum teilzunehmen.⁶¹⁹ Während dem Referendum im Südsudan kam es aufgrund von Gerüchten eines unilateralen Anschlusses Abyeis an den Südsudan zu gewaltsamen Zusammenstößen in Abyei.⁶²⁰

“Any resolution of the Abyei dispute must address the root causes, which are:

- the marginalization of the Ngok Dinka within the systems of parliamentary and local government since the 1950s;
- the progressive annexation of their territory by the Misseriya, with support of successive Khartoum regimes since the 1970s;
- the abrogation by Khartoum of the referendum promised in the Addis Ababa Agreement of 1972;
- the mobilization of Misseriya militias in the recent civil war during the 1980s and 1990s as a continuation of the policy of annexation.”⁶²¹

⁶¹⁵ Thomas-Jensen, Colin/ Fick, Maggie (2009): Abyei: Sudan's Next Test. Washington: Enough Project. S.2ff. In: <http://www.enoughproject.org/publications/abyei-sudans-next-test> [Zugriff: 12.11.2010]

⁶¹⁶ Jon Lunn (2010): Sudan, 2003-09. House of Commons: Briefing Paper. S. 9. In: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snia-05555.pdf> [Zugriff: 11.2.2011]

⁶¹⁷ Thomas-Jensen, Colin/ Fick, Maggie (2009): Abyei: Sudan's Next Test. Washington: Enough Project. S.3. In: <http://www.enoughproject.org/publications/abyei-sudans-next-test> [Zugriff: 12.11.2010]

⁶¹⁸ Abdalla, Muna A. (2010): Abyei Natural Resources Conflict. Situation Report. Pretoria: Institute for Security Studies. S. 5f.

⁶¹⁹ Concordis (2010): More than a line: Sudan's North-South Border. Cambridge: Concordis International. S. 9.

⁶²⁰ Sudan Tribune, 12.1.2011, South Sudan sends high level delegation to Abyei after several clashes.

⁶²¹ Johnson, Douglas H. (2011): The Road back from Abyei. In: <http://globalministries.org/news/news/Sudan-The-Abyei-Factor-1.pdf> [Zugriff: 27.2.2011]

Trotz der Integration Abyeis in den CPA ist die Situation nicht gelöst, da weiterhin die Zusammensetzung der Referendumskommission für Abyei und die Kriterien der Teilnahmeberechtigung noch nicht geklärt sind. Selbst der Schiedsspruch des PCA in Den Haag vermochte die Situation nicht zu lösen, obwohl dieser versuchte auf nationaler Ebene einen politischen Kompromiss zu vermitteln, indem die neue Grenzziehung die angrenzenden Ölfelder Khartum, sowie Weide- und Landwirtschaftsflächen dem Süden zusprach. Der komplexe Konflikt um Abyei umfasst jedoch nicht nur Interessen auf nationaler Ebene bezüglich des Zugangs zu den Ölvorkommen, sondern auch die Interessen der lokal ansässigen Gruppen und die Verbindungen der dominanten Parteien zu den jeweiligen Gruppen.⁶²² Während zahlreiche Workshops der Concordis International versuchten einen Konsensus über die Zukunft Abyeis unter Einbeziehung traditioneller Autoritäten, Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Organisationen wie Jugend- oder Frauengruppen, Regierungsvertreter und religiöser Führer zu stärken, ist eine der zentralen Stabilitätsfaktoren die politische Einigung auf nationaler Ebene bezüglich der Verteilung der Ölressourcen.⁶²³ Eine Einigung über die Zukunft Abyeis scheint jedoch erschwert, da Präsident Bashir zwar verkündete das Ergebnis des Referendums im Südsudan zu akzeptieren, jedoch während einer öffentlichen Rede unterstrich, dass die Zugehörigkeit Abyeis zum Nordsudan außer Frage steht.⁶²⁴

Die angespannte Situation entlud sich im Mai 2011 infolge eines Zwischenfalls am 19.5 an welchem SPLM und nordsudanesischen Soldaten, begleitet von UNMIS-Truppen, beteiligt waren in der Bombardierung und Besetzung Abyeis durch die SAF sowie der Auflösung der Übergangsverwaltung für Abyei durch Präsident Bashir per Dekret. Während eine Rückkehr des Krieges sowohl vom Süden als auch vom Norden ausgeschlossen wurde, verstärkten beide Heeresverbände ihre Truppen in der Region. Erst infolge von Mediationsversuchen in Addis Abeba durch den African Union High Level Implementation Panel for Sudan (AUHIP) konnte am 20.6 ein Abkommen unterzeichnet werden, welches die Demilitarisierung sowie die Entsendung neutraler äthiopischer Soldaten ermöglichte und im Rahmen der UN-Resolution 1990 die United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA) begründete.⁶²⁵ Nach Angaben des UNHCR wurden infolge der Kampfhandlungen bis Mitte Juni etwa 102.000 Personen aus Abyei vertrieben.⁶²⁶

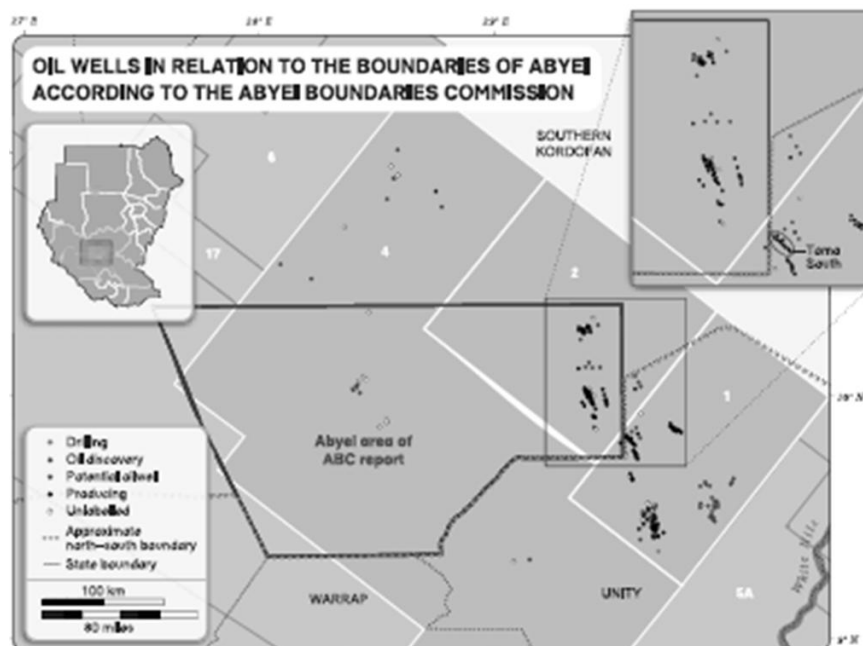
⁶²² Thomas-Jensen, Colin/ Fick, Maggie (2009): Abyei: Sudan's Next Test. Washington: Enough Project. S.2ff. In: <http://www.enoughproject.org/publications/abiei-sudans-next-test> [Zugriff: 12.11.2010]

⁶²³ Concordis (2010): Cross-Border Relations Beyond the Referendum: Challenges and Opportunities. State Workshop Report, Unity State, Sudan, March 29th-31st 2010. Cambridge: Concordis International. S. 15.

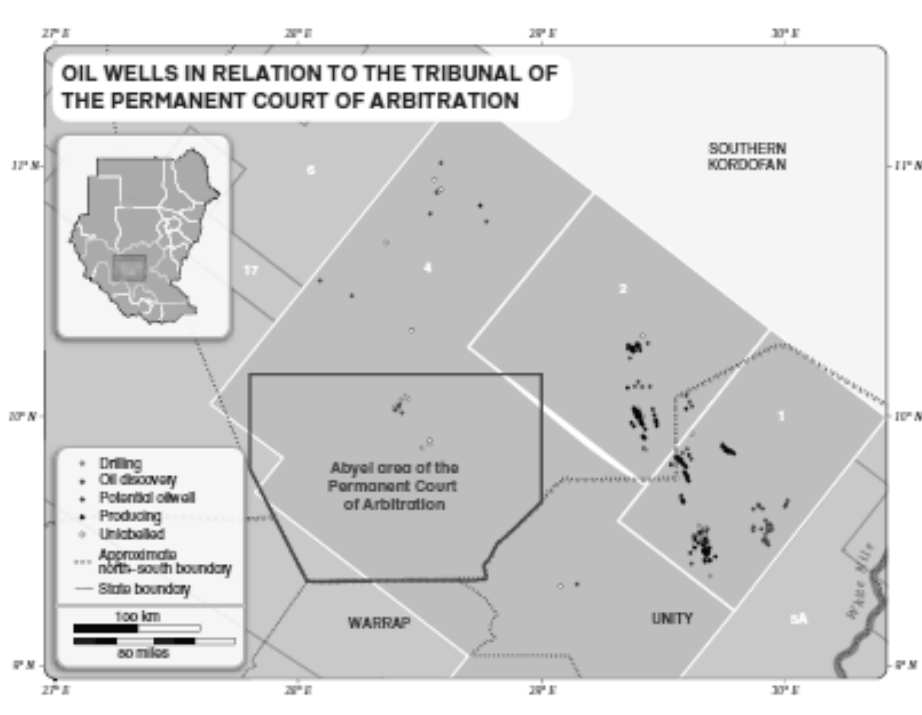
⁶²⁴ Sudan Tribune, 27.4.2011, Sudan President Al-Bashir threatens to wage war in South Kordofan, says Abyei will 'remain northern'.

⁶²⁵ ÖMZ – Österreichische Militärische Zeitschrift (2011): Internationale Rundschau: Sudan. In: ÖMZ 5/2011, 644-647.

⁶²⁶ UNHCR (2011): Sudan / Abyei: Fighting in Abyei leaves over 100,000 displaced. In: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dfef1c42.html> [Zugriff: 28.6.2011]



Grafik 15: Oil Wells in relation to the boundaries of Abyei according to the Abyei Boundaries Commission.
 Quelle: Global Witness (2009): Fuelling Mistrust: The need for Transparency in Sudan's Oil Industry. London: Global Witness. S. 35.



Grafik 16: Oil wells in relation to the tribunal of the Permanent Court of Arbitration. Quelle: Global Witness (2009): Fuelling Mistrust: The need for Transparency in Sudan's Oil Industry. London: Global Witness. S. 35.

3.2.5 Post-Referendum

Im Vorfeld des südsudanesischen Unabhängigkeitsreferendums erschien eine Vielzahl an Publikationen bezüglich möglicher Konfliktverläufe im Zuge des Referendums und nach dem Ende

der Interimsperiode am 9. Juli 2011.⁶²⁷ Während das Ergebnis des Referendums bereits im Vorfeld antizipiert wurde, war unklar, ob eine geplante Abhaltung des Referendums möglich sein wird und welche Form die Beziehung zwischen Khartum und Juba annehmen könnte. Das erwartete Spektrum reichte von umfassender/moderater Kooperation auf diplomatischer Ebene bis hin zu intensiven militärischen Auseinandersetzungen zwischen den ehemaligen Konfliktparteien. Auch eine mögliche Zersplitterung innerhalb des Südens wurde in Betracht gezogen.⁶²⁸ Das Ergebnis des Referendums und die Beziehung zwischen Khartum und Juba stellten dabei die Hauptvariablen möglicher Szenarien dar (Grafik 17). Fortbestehende bewaffnete Gewalt und Unsicherheit auf lokaler Ebene war in allen möglichen Szenarien eine mögliche Gefahrenquelle.⁶²⁹

Die von Misstrauen geprägte Kooperation zwischen der GoNU und der GoSS beschränkte diplomatische Kontakte auf Themen im gemeinsamen Interesse ohne jedoch militärische Spannungen in heiklen Themenfelder vollständig zu beseitigen (*Muddling Through*). Eine umfassende Kooperation ist jedoch das postulierte Ziel, ebenso wie eine langfristige politische, ökonomische und soziale Integration der beiden Staaten. Die tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten sind allerdings aufgrund historisch tief verwurzelter Kontinuitäten eingeschränkt, weshalb alle kontextspezifischen Einflussfaktoren in externe Interventionsprozesse integriert werden müssen um unrealistische Zielsetzungen externer Akteure zu vermeiden. Die NCP und die SPLM bleiben die alleinigen Protagonisten auf nationaler Ebene, welche innerhalb ihrer Entitäten zwar die größten politischen Parteien sind, dies allerdings nicht reibungslos. Hinzu kommen Einflussfaktoren, welche beide Parteien gemeinsam vor Herausforderungen stellen und eine Integration nicht nur sinnvoll sondern unumgänglich machen, da die Situationen in den Transitional Areas und in Darfur das Potential haben das Kartenhaus zum Einsturz zu bringen.⁶³⁰

Die Abhängigkeit der GoSS von den Einnahmen aus dem *wealth-sharing* Abkommen ist enorm, weshalb ein Zusammenbruch der Kooperation in diesem Bereich schwerwiegende Auswirkungen für die Kapazität, und somit auch auf die Legitimität, der GoSS im Süden haben könnte. Eine militärische

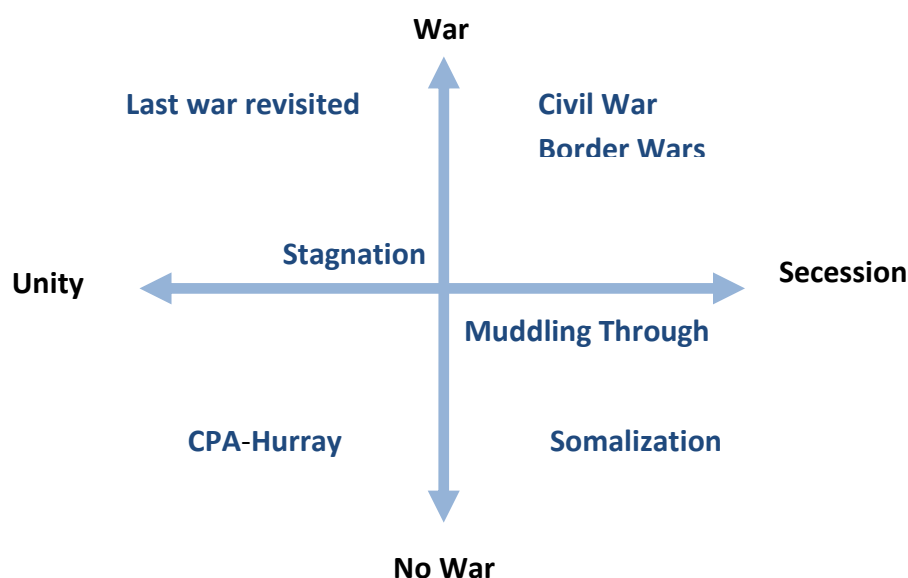
⁶²⁷ Helly, Damien (Hg., 2009): Post-2011 scenarios in Sudan: What role for the EU? ISS Report No. 6. Paris: EU Institute for Security Studies.; Schwartz, Alan (2009): Scenarios for Sudan: Avoiding Political Violence Through 2011. Special Report. Washington: USIP.; Lijn van der, Jair (2009): Sudan 2012: Scenarios for the future. Den Haag: IKV Pax Christi.; Temin, Jon/ Lijn van der, Jair (2010): Scenarios for Sudan's Future, Revisited. Peacebrief 42. Washington: USIP. Hansen, Wibke/ Weber, Annette (2010): Countdown im Sudan: Zwischen Kompromiss und Krieg – Szenarien bis 2011. SWP-Aktuell 2. Berlin: SWP.; Ahmad, Abdel Ghaffer Mohamed (2010): Sudan Peace Agreements: Current Challenges and Future Prospects. Sudan Working Paper 1. Bergen: Chr. Michelsen Institute; ICG (2010): Negotiating Sudan's North-South Future. Africa Briefing No. 76. Juba et al.: ICG.; Ashworth, John (2010): CPA Alert: The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Alert No. 2. Den Haag: IKV Pax Christi.; Smith, Jennifer/ Charny, Joel (2010): Sudan: Preventing Violence and Statelessness as Referendum approaches. Field Report. Washington: Refugees International.; Lunn, Jon (2010): Sudan: Peace or war, unity or secession? Research Paper 10/40. London: House of Commons.; Heinrich Böll Stiftung (Hg., 2010): Sudan – No Easy Ways Ahead. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS.; Mbeki, Thabo (2010): Statement of the Chairperson of the African Union High Panel (AUHIP). Khartum, 10.7.2010. In: http://www.unisa.ac.za/contents/colleges/docs/StatementChairpersonAUHIP_10Jul10.pdf [Zugriff: 16.10.2010]; Verjee, Aly (2010): Race Against Time: The Countdown to the Referenda in Southern Sudan and Abyei. London, Nairobi: Rift Valley Institute.

⁶²⁸ Hansen, Wibke/ Weber, Annette (2010): Countdown im Sudan: Zwischen Kompromiss und Krieg – Szenarien bis 2011. SWP-Aktuell 2. Berlin: SWP.

⁶²⁹ Ashworth, John (2010): CPA Alert: The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Alert No. 2. Den Haag: IKV Pax Christi. S. 17.

⁶³⁰ Schwartz, Alan (2009): Scenarios for Sudan: Avoiding Political Violence Through 2011. Special Report. Washington: USIP.

Auseinandersetzung um die Kontrolle der Ölfelder würde beiden Parteien enormen Schaden zufügen (*Border War, Civil War*) und wohl auch im Norden zur Schwächung des Regimes beitragen.⁶³¹ Dieses Szenario stellt eine *lose-lose* Situation dar, von welcher kurzfristig keine Partei profitieren, sondern langfristig eher die gesamte Region in Mitleidenschaft gezogen werden würde und einen Prozess der Desintegration und Fragmentierung in benachbarten Regionen beschleunigen könnte.⁶³² Die Regimestabilität ist sowohl im Norden als auch im Süden in schwerer Gefahr. Im Süden stellen die schwachen staatlichen Kapazitäten und die Abhängigkeit von den Öleinnahmen, auf deren Grundlage die Integration diverser Milizen erfolgte, die größten Schwierigkeiten dar (*Somalization*). Für die Regimestabilität im Norden stellt eine Ausbreitung der Antagonismen in mehreren peripheren Landesteilen eine ernst zu nehmende Gefahr dar, sowie Spannungen im Zentrum. In Summe stellen der erneute Ausbruch bewaffneter Konflikte und das Verstetigen laufender Konflikte sicherheitspolitische Herausforderungen dar, da der Zusammenbruch der Regime im Norden sowie im Süden eine Bedrohung für die Region und die globale Sicherheit darstellt.⁶³³



Grafik 17: Sudan's Post-Referendum Scenarios. Quelle: Lijn van der, Jair (2009): Lijn van der, Jair (2009): Sudan 2012: Scenarios for the future. Den Haag: IKV Pax Christi; Temin, Jon/ Lijn van der, Jair (2010): Scenarios for Sudan's Future, Revisited. Peacebrief 42. Washington: USIP. [eigene Anpassung]

"The vote is for secession – a process – not independence, an outcome. The CPA treats the secession process only as an afterthought, specifying a six-month period, after which the South would emerge as an independent state. There is, however, a vast agenda of business to be completed if separation is to be an orderly process. Among the key issues are the demarcation of the border, the citizenship status of Southerners

⁶³¹ Ebd.

⁶³² Aegis (2010): The cost of future conflict in Sudan. London: Aegis. In: http://www.aegistrust.org/images/reports_briefings_2010/The_cost_of_future_conflict_in_Sudan.pdf [Zugriff: 4.1.2011].

⁶³³ Temin, Jon/ Lijn van der, Jair (2010): Scenarios for Sudan's Future, Revisited. Peacebrief 42. Washington: USIP.

in the North and Northerners in the South, the division of national assets and debts, the status of the SPLM in the North and the NCP in the South, a formula for dividing oil revenue, the position of the South on the Nile waters agreement, and arrangements for pastoralist groups that migrate across the internal boundary and share resources on both sides. Under optimal circumstances, resolving these questions would require several years of negotiation.”⁶³⁴

Der Southern Sudan Referendum Act 2009 nahm bezüglich möglicher Post-Referendum Arrangements bezug auf relevante Passagen der Interimsverfassung 2005 (Art. 69 (1,2), 118 (1,2), 145 (1), 226 (9, 10))⁶³⁵ und bekräftigte eine Reihe an ausstehenden Verhandlungsthemen, welche sowohl zwischen zwei souveränen Staaten als auch zwischen zwei Entitäten innerhalb eines vereinten Sudans geregelt werden sollten, um langfristige Stabilität gewährleisten zu können. Ein neues Abkommen (CPA II) wurde bspw. vorgeschlagen, in welchem die Bestimmungen des CPAs erneut bekräftigt und um aktuell notwendige Bestimmungen erweitert werden.⁶³⁶

Im Zuge des *Mekelle Memorandum of Understanding* einigten sich die Konfliktparteien ausstehende Themen in speziellen Unterausschüssen zu verhandeln (Grafik 18).⁶³⁷ Der Prozesscharakter und die Langwierigkeit der Verhandlungen zeigen sich anhand aktueller Fortschritte bzw. Stillstände in den Verhandlungen, wodurch Verhandlungen auch nach der formalen Unabhängigkeit des Südsudans fortgeführt werden müssen.⁶³⁸

Im Zuge der Sezession gilt es allerdings nicht nur die interdependente Beziehung zwischen Khartum und Juba zu beachten, sondern auch die sicherheitspolitische Lage im gesamten Sudan. Zwar können beide mittelfristig nur gemeinsam einen Vorteil aus den Ölvorkommen ziehen, die Möglichkeit der Destabilisierung der Erdölexploration obliegt jedoch nicht nur der NCP oder SPLM, sondern kann auch durch den Konflikt in Darfur, die angespannte Situation im Südsudan oder durch Spannungen entlang der Grenzen erschwert werden. Die gemeinsamen ökonomischen Interessen sind insofern untrennbar mit den sicherheitspolitischen Interessen der beiden Akteure verschmolzen.

Während der Interimsperiode des CPAs einte den Süden das Streben nach Unabhängigkeit und Selbstbestimmung. Infolge der Wahlen 2010 und des Referendums häuften sich jedoch abtrünnige

⁶³⁴ Waal de, Alex (2010): Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Sudan – No Easy Ways Ahead. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS. 9-30. S. 21f.

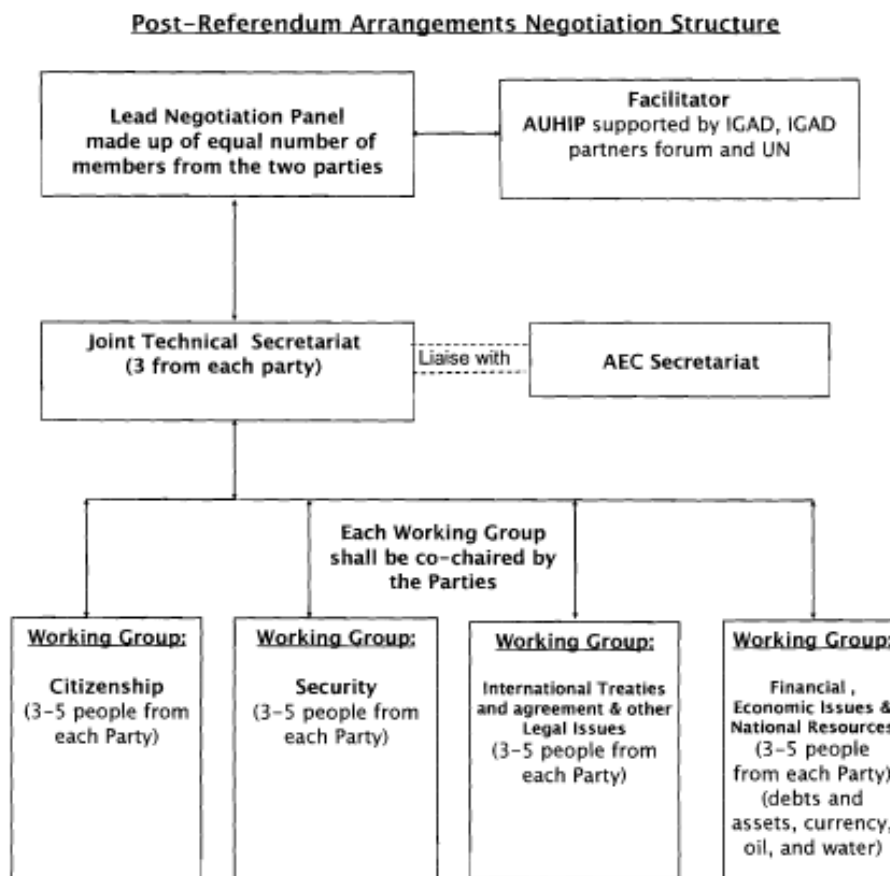
⁶³⁵ GoSS (2009): Southern Sudan Referendum Act 2009. Post-Referendum Arrangements. Artikel 67.

⁶³⁶ Vgl. Verjee, Aly (2010): Race Against Time: The Countdown to the Referenda in Southern Sudan and Abyei. London, Nairobi: Rift Valley Institute. S. 9f.

⁶³⁷ Mekelle Memorandum of understanding between the NCP and SPLM on Post-Referendum Issues and Arrangements, 23rd June 2010, p. 3. In: <http://www.cmi.no/sudan/doc/?id=1283> [Zugriff: 15.11.2010]

⁶³⁸ GoSS Southern Sudan 2011 Task Force (2011): The Summary Report of Decisions of the SPLM/NCP Negotiations of the Finance, Economic and Natural Resources Cluster. 1-5th March 2011. In: http://www.southernsudan2011taskforce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=128:the-summary-report-of-decisions-of-the-splmncp-negotiations-of-the-finance-economic-and-natural-resources-cluster1-5th-march-2011&catid=34:referendumcat&Itemid=27 [Zugriff: 1.4.2011]

Armeeangehörige und es verstärkte sich die Aktivität bewaffneter Milizen. Die SPLM sieht sich sowohl mit parteiinternen Herausforderungen konfrontiert, als auch mit einer Belebung eines pluralistischen politischen Raums, in welchem die Verteilung des Ölreichtums, die Dezentralisierung von Kompetenzen und Kapazitäten und neue gesetzliche Rahmenbedingungen (u.a. Parteiengesetz, Wahlrechtsreform, Medien- und Pressegesetz) einige Punkte der Agenda darstellen, mit welcher die Southern Sudan Task Force 2011 unter VP Riek Machar betraut ist.⁶³⁹



Grafik 18: Post-Referendum Arrangements Negotiation Structure. Quelle: Mekelle Memorandum of understanding between the NCP and SPLM on Post-Referendum Issues and Arrangements, 23rd June 2010, p. 3. In: <http://www.cmi.no/sudan/doc/?id=1283> [Zugriff: 15.11.2010]

Der schlussendliche Verlauf der politischen, ökonomischen und sozialen Entwicklungen im Sudan im Jahr 2011 und darüber hinaus ist offen. Die Vielzahl der involvierten Akteure und die Verstrickung derselben auf allen Ebenen schafft eine überaus komplexe Situation in welcher einzelne Ereignisse einen nicht antizipierten Wandel auslösen können, welcher gänzlich neue Realitäten schafft. Dies beschreibt den dynamischen Charakter fragiler Situationen, in welchen Peace- und Statebuildingprozesse operieren. Eine historische Betrachtung legt allerdings nahe, Kontinuitäten nicht völlig außer Acht zu lassen und Brüche im politischen, ökonomischen und sozialen Leben nicht ohne Rückbesinnung auf deren strukturelle Einbettung zu denken.

⁶³⁹ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG.

4. Peace- und Statebuildingziele 2011

Der folgende Abschnitt ist in Anlehnung an den Entwurf *Southern Sudan: A new peacebuilding and statebuilding framework for action 2010-2014* der GoSS gegliedert und umfasst eine Auseinandersetzung mit aktuellen Peace- und Statebuilding-Herausforderungen im Südsudan.⁶⁴⁰

„Most participants [at the national consultation meeting] agreed that in the Southern Sudan context it was difficult to separate the ‘peace’ from statebuilding objectives.“⁶⁴¹

4.1 Eine gemeinsame Vision für den Südsudan

“Ability of the people to choose the future for themselves and understand the choices and implications; Clarity as far as is possible on what the people aspire to and are trying to achieve, a single strategic aim, linked to unity of purpose and effort; and Maintaining a strong focus on what is absolutely necessary to meet the vision.“⁶⁴²

Im Januar 2010 verabschiedete der Ministerrat der GoSS die *South Sudan Vision 2040: Towards freedom, equality, justice, peace and prosperity for all*, in welcher sieben Kerncharakteristika die langfristige Ausrichtung von Peace- und Statebuildinganstrengungen umrahmen: *educated and informed nation; prosperous, productive and innovative nation; free, just and peaceful nation; democratic and accountable nation; safe and secure nation; united and proud nation; and compassionate and tolerant nation.*⁶⁴³

Die Implementierung des CPAs gilt als wichtiger Schritt zur Erreichung dieser Vision, da ein Scheitern des Friedensabkommens zwischen der NCP und der SPLM wohl eine Rückkehr des Krieges bedeutet.⁶⁴⁴ Ebenso wichtig war allerdings die Einigung innerhalb des Südsudans im Zuge der Juba Deklaration 2006, welche die SSDF in die SPLA integrierte,⁶⁴⁵ und nach John Young einen wesentlicheren Beitrag zu menschlicher Sicherheit im Süden geleistet hat als der CPA.⁶⁴⁶ Während der CPA den Handlungsspielraum der SSDF und anderer bewaffneter Akteure stark einschränkte, stärkte die Führungsrolle Salva Kiirs und die Aussicht eines Referendums die Einheit des Südens und

⁶⁴⁰ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 38f.

⁶⁴¹ Ebd.

⁶⁴² Ebd.

⁶⁴³ GoSS Mission USA (2010): Highlights of the Vision 2040 for Southern Sudan. In: http://www.gossmision.org/goss/index.php?option=com_content&task=view&id=1108&Itemid=192 [Zugriff: 15.1.2011]

⁶⁴⁴ IKV Pax Christi (2009): The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Alert No. 1. Utrecht: IKV Pax Christi. S. 6.

⁶⁴⁵ Young, John (2007): The South Sudan Defence Forces in the Wake of the Juba Declaration. HSBA Working Paper 1. Genf: Small Arms Survey.

⁶⁴⁶ Young, John (2007): Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War. HSBA Working Papers 7. Genf: Small Arms Survey. S. 14.

verband die vormaligen antagonistischen Akteure durch ein gemeinsames Ziel und reduzierte die Neigung lokaler Machthaber partikuläre Ziele zu verfolgen.⁶⁴⁷

Box 6: Fast Facts⁶⁴⁸

- Total Population of South Sudan is 8.26 million
- Total Area of South Sudan is 644,329 sq. km
- More than half (51%) of the population is below the age of eighteen.
- 72% of the population is below the age of thirty
- 83% of the population is rural
- 27% of the adult population is literate
- 51% of the population live below the poverty line
- 78% of households depend on crop farming or animal husbandry as their primary source of livelihood
- 55% of the population has access to improved sources of drinking water

Die Unterzeichnung des Sicherheitsabkommens zwischen der SPLA und der NCP sah die Auflösung der SSDF vor, welche bereits von den Friedensverhandlungen ausgeschlossen wurde und durch die Bestimmung im CPA eine vollständige politische Marginalisierung befürchtete.⁶⁴⁹ Erst als Salva Kiir das Amt des Präsidenten des Südsudans vom verstorbenen John Garang im August 2005 übernahm, und dessen unkooperativen und aggressiven Ansatz durch einen Versöhnlichen ersetzte, kam es zu einer gehaltvollen Annäherung zwischen der SPLM/A und der SSDF,⁶⁵⁰ welche am 8. Januar 2006 zur Unterzeichnung der *Juba Declaration on Unity and Integration* führte. Diese sah eine vollständige und vorbehaltlose Eingliederung der SSDF in die SPLA vor und wurde durch einen Versöhnungsprozess in Form der Erklärung einer Generalamnestie für begangene Verbrechen abgestützt.⁶⁵¹ Die Einigung und die Loyalität gegenüber der SPLA wurde mittels der Eingliederung in das Budget der GoSS ermöglicht. Viele der über 200.000 SPLA-Soldaten gelten jedoch lediglich als *salary parade*.⁶⁵² Im Jahr 2009 wurde rund ein Viertel des gesamten Budgets der GoSS für SPLA-Gehälter aufgewendet.⁶⁵³ Bis zu diesem Zeitpunkt wurden offiziell rund 30 Milizen mit einer Gesamtstärke von 32.000 Soldaten in die SPLA integriert, jedoch wird geschätzt, dass lediglich 30%

⁶⁴⁷ ICG – International Crisis Group (2009): Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insurgency in South Sudan. Crisis Group Africa Program Report No. 154. S. 24.

⁶⁴⁸ SSCSE (2010): Fast Facts. In: <http://sscse.org/> [Zugriff: 20.4.2011]

⁶⁴⁹ Vgl. Annex 2: OAG – SSDF After Juba Declaration für eine geographische Aufteilung lokaler Gruppen im Südsudan, welche sich offiziell entweder der SPLA oder der SAF angliederten.

⁶⁵⁰ "Salva followed this up with a decision (without any quid pro quo) to appoint some 20 people from the SSDF as commissioners, three as members of the regional assembly in Juba, later one as a minister, and to assign an unspecified number to state legislatures." Young, John (2007): SSDF Wake of Juba Dec.

⁶⁵¹ Juba Declaration on Unity and Integration between Sudan People's Liberation Army (SPLA) And the South Sudan Defence Forces (SSDF), 8.1.2006. In: http://www.gossmmission.org/goss/images/agreements/juba_declaration_on_unity.pdf [Zugriff: 20.11.2010]

⁶⁵² De Waal, Alex (2010): Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA. In: Heinrich Böll Foundation (Hg.): Sudan – No easy way ahead. Publication Series on Democracy 18. Berlin: Heinrich Böll Foundation, 9-30.

⁶⁵³ GoSS (2010): Approved Budget 2010. Ministry of Finance & Economic Planning. S. 5.

der SPLA-Truppen im Falle eines neuerlich ausbrechenden Krieges kontrolliert werden können, während das Verhalten der restlichen Truppen als ungewiss eingestuft wird.⁶⁵⁴

Budget year	GoSS budget (SDG)	GoSS budget for SPLA salaries (SDG)	% of GoSS budget going towards SPLA salaries	% of GoSS budget going towards SPLA affairs (salaries, running costs, capital projects)	% of SPLA affairs budget going towards SPLA salaries
2006	1.65 billion	319 million	19	33	58
2007	1.48 billion	404 million	27	39	70
2008	5.71 billion	1.12 billion	20	33	60
2009	4.23 billion	1.04 billion	25	33	74
2010	4.48 billion	1.02 billion	23	25	91
2011	5.50 billion*	900 million**	16	41	40**

Note: figures for 2006–09 are based on actual annual expenditures, whereas figures for 2010 and 2011 are based on the respective annual budgets.

Sources: GoSS (n.d.); **Sudan Tribune* (2010); **Rands (2010, pp. 25–26; the figure of SDG 900 million does not include allowances that could account for another SDG 600 million)

Tabelle 10: GoSS budget allocated to SPLA affairs in salaries, 2006-11 (approximate figures). Quelle: Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 14.

Noch vor der Unabhängigkeit des Südsudans soll ein Entwicklungsplan (Southern Sudan Development Plan 2011-2013) fertig gestellt sein, welcher auf der Vision 2040 aufbaut und als Interim Poverty Reduction Strategy Paper dient. Die ausgewiesenen Prioritäten sollen dabei die Verteilung des GoSS-Budgets informieren und einen Orientierungspunkt für externe Geber bieten. Die darin enthaltenen vier Kernthemen sind: *Governance, Economic Development, Social & Human Development* und *Conflict Prevention & Security*.⁶⁵⁵

⁶⁵⁴ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 16; 30.

⁶⁵⁵ GoSS (2011): Guidelines for Drafting the Southern Sudan Development Plan 2011-2013. February 2011. Ministry of Finance and Economic Planning.

4.2 Schutz und Sicherheit

„Ability of the people to conduct their lives without fear of violence and insecurity; and Capacity and willingness of the state to protect the population and deal with internal and external threats in a proportionate way.“⁶⁵⁶

4.2.1 Gewalt, ein Chamäleon

„Everyday security has become one of the major challenges for Southern Sudan’s citizens, yet analysis has often been reduced to citing the more obvious reasons for local violence, such as the lack of state reach and access to rural areas, availability of small arms and lack of economic opportunities. [Allen, Schomerus et al. urge] to refocus from obvious answers to understanding the web of causes and effects of violence.“⁶⁵⁷

Im Jahr 2008 wurden mehr als 187.000 Personen aufgrund gewaltsamer Konflikte im Südsudan vertrieben. Im Jahr 2009 stieg die Zahl auf min. 390.000 Vertriebene, sowie min. 2.500 Tote an.⁶⁵⁸ Bis Oktober 2010 wurden erneut 215.000 Personen vertrieben und mindestens 900 getötet.⁶⁵⁹ Infolge anhaltender inter-kommunaler Auseinandersetzungen, fortdauernden Aktivitäten der LRA in Western Equatoria und der Aktivität von mindestens sieben Milizen registrierte die UN bis Mitte April 2011 mehr als 800 Tote und 94.000 Vertriebene.⁶⁶⁰ Auch UN- und EZ-Personal sind von dem Verhalten formaler und informaler Gewaltakteure betroffen und in ihren Aktivitäten eingeschränkt. Aufgrund der Sicherheitslage im April 2011 stoppte das World Food Programme humanitäre Aktivitäten in zwei Bundesstaaten, wodurch rund 235.000 Personen Zugang zu Nahrungsmittelhilfs-Lieferungen verloren.⁶⁶¹ Angst vor drohender Gewalt lähmt auch die lokale Wirtschaft und die Nahrungsmittelproduktion, was sich auch auf andere Landesteile auswirkt. Hinzu kommen Umwelteinflüsse wie Dürre, Flut oder Schädlingsbefall, welche die Nahrungsmittelunsicherheit zusätzlich verschärfen. Infolge der großen Zahl an Vertriebenen und einem Mangel an sauberen Wasser und Sanitäreinrichtungen steigt auch das Risiko von Epidemien.⁶⁶² Das Scheitern traditioneller Methoden der Konfliktmediation trug zu einer Eskalation lokaler Konflikte bei, in welchen vor allem Zivilisten, darunter Frauen, Kinder und ältere Personen, zu den Opfer zählen. Angriffe und Vergeltungsschläge trugen zum Entstehen von Gewaltspiralen in Abwesenheit effektiver

⁶⁵⁶ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 38f.

⁶⁵⁷ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.14.

⁶⁵⁸ OCHA (2010): Sudan Humanitarian Overview 6 (1). Juba: UNOCHA. S. 1.

⁶⁵⁹ OCHA (2010): Humanitarian Update Southern Sudan 5. Juba: UNOCHA. S. 1.

⁶⁶⁰ Sudan Tribune, 15.4.2011, South Sudan army says it is capable of providing adequate security.

⁶⁶¹ Reuters, 27.4.2011, South Sudan Insecurity forces wfp to halt food aid. In: <http://www.trust.org/alertnet/news/south-sudan-insecurity-forces-wfp-to-halt-food-aid/> [Zugriff: 27.4.2011]

⁶⁶² OCHA (2010): Humanitarian Update Southern Sudan 4. Juba: UNOCHA.

Sicherheitskräfte oder Konfliktlösungsmechanismen bei.⁶⁶³ Chronische Armut,⁶⁶⁴ Nahrungsmittelunsicherheit⁶⁶⁵ und das schockartige Auftreten lokaler Gewalt limitieren die Belastbarkeit von Individuen und Haushalten gegenüber auftretenden Krisen und schränken zukünftige Einkommensgrundlagen ein: „[...] therefore requires unconditional humanitarian food and non-food resource transfers“.⁶⁶⁶

„The presence of conflict have continued to disrupt livelihood activities, resulted in loss of assets, impeded physical access to markets and social facilities, reduced movement of people and commercial food and non-food supplies and undermined the realization of development as peace dividend of the comprehensive peace agreement. Many areas prone to insecurity are inherently remote, lack physical social facilities and continue to face poor physical challenges. Conflicts have a multi-dimensional effect on livelihoods. It disrupts normal cultivation activities, constrain access to social facilities health, schools and markets, and affects movement and trade. It also creates conditions that limit access to food and potable water and affect the functioning and provision of health facilities.“⁶⁶⁷

Der CPA 2005 und die Juba Deklaration 2006 beendeten den Bürgerkrieg im Südsudan, welcher bis 2005/06 die Hauptursache gewaltsamer Auseinandersetzungen war. Seither dominieren andere Formen lokaler Gewalt: ethnische bzw. kommunale Konflikte, Viehdiebstahl, bewaffnete Aufstände, die Aktivität der LRA,⁶⁶⁸ das Verhalten formaler Sicherheitskräfte und Banditentum.⁶⁶⁹ Eine Unterscheidung in Kombattanten und Non-Kombattanten ist aufgrund der Allumfassendheit des Bürgerkriegs erschwert, in welchem Zivilisten in lokalen SPLA Heimatwehren oder anderen Milizen organisiert waren sowie aufgrund der Entstehung der SPLA aus einer Guerillabewegung heraus. Durch die Verfügbarkeit von Kleinwaffen kommen lokale Konfliktakteure zu ernstzunehmender Kampfstärke und schränken die SPLA in ihrer Durchsetzungskraft in lokalen Konflikten ein,⁶⁷⁰ oder verüben sogar Überfälle auf LKW-Konvois der SPLA.⁶⁷¹ Auf der Seite Lt. Gen. Athors kämpfen bspw. neben ihm loyale Soldaten der SPLA auch angeworbene Zivilisten der Region.⁶⁷² Infolge des

⁶⁶³ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (3). Juba: UNOCHA.

⁶⁶⁴ Vgl. Annex 1: Scary Statistics. OCHA (2010): Scary Statistics. November 2010.

⁶⁶⁵ „Food insecurity continues to be a result of a combination of structural effects exacerbated by frequent exposure to multiple and unpredictable shocks. Structural causes manifest in the form of low agricultural productivity and income, low human capital-knowledge and skills, limited access to social facilities, high disease burden and poor market integration. These undermine household resilience and increases vulnerability to shocks.“ WFP (2011): Annual Needs and Livelihoods Analysis Report. ANLA Technical Group. S.10.

⁶⁶⁶ WFP (2011): Annual Needs and Livelihoods Analysis Report. ANLA Technical Group. S. 8.

⁶⁶⁷ WFP (2011): Annual Needs and Livelihoods Analysis Report. ANLA Technical Group. S.31. In: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_17.pdf [Zugriff: 12.4.2011]

⁶⁶⁸ Ebd., S.29.

⁶⁶⁹ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (3). Juba: UNOCHA.

⁶⁷⁰ Rolandsen, Oystein (2010): Why is violence escalating in Southern Sudan? Noref Policy Brief 2. Oslo: Norwegian Peacebuilding Centre.

⁶⁷¹ Small Arms Survey (2010): Gatluak Gai Rebellion, Unity State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Gai.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

⁶⁷² Small Arms Survey (2010): George Athor Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Athor.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

Friedensabkommens 2005 kehrten mehr als zwei Millionen Menschen aus anderen Landesteilen oder dem Ausland in den Südsudan zurück – geschätzte 10% wurden seit ihrer Rückkehr erneut vertrieben.⁶⁷³ Der Zugang zu und die Kontrolle von Land spielen eine wichtige Rolle als Existenzgrundlage oder auch als politisches Mittel der Kooptation und können in Abwesenheit formaler Sicherheitsakteure und Rechtsstaatlichkeit zunehmend Landkonflikte auslösen,⁶⁷⁴ welche durch rückkehrende Personen oder Gemeinschaften noch weiter verschärft werden.⁶⁷⁵

Die Formen der Gewalt im Südsudan sind seit der Unterzeichnung des CPAs in ihrer Ausprägung und ihrem regionalen Auftreten unterschiedlich. Infolge des CPAs versuchte die SPLM/A ihre privilegierte Position als Gewaltmonopolist im Südsudan zu festigen: Einerseits wurden infolge der Juba Deklaration 2006 Teile der SSDF in die SPLA absorbiert, während andererseits die Entwaffnungskampagne 2006 einen Versuch darstellte die White Army militärisch zu zerschlagen.⁶⁷⁶ Im Jahr 2009 nahm die Gewalt im Südsudan stark zu, jedoch mit regionalen Unterschieden. Die Eskalation ethnischer Konflikte, der Aktivität der LRA, verbreitete Nahrungsmittelunsicherheit und budgetäre Probleme der GoSS trugen zur Zunahme gewaltsamer Konflikte bei.⁶⁷⁷ Die Integration der SSDF in die SPLA bzw. die SAF und in weiterer Folge in die gemeinsamen JIUs führte in Malakal 2006 und 2009 zu heftigen Auseinandersetzungen, welche zusammen mit dem Zusammenstoß der SPLA und der SAF in Abyei (2008) drei Brüche des Waffenstillstands bedeuteten.⁶⁷⁸ In Western Equatoria waren Angriffe der LRA die Hauptursache bewaffneter Gewalt und führten zwischen Ende 2008 und Mitte 2009 auch zu mehr als 18.000 Flüchtlingen aus der DRC,⁶⁷⁹ sowie der Gründung einer lokalen Bürgerwehr bekannt als *Arrow Boys*.⁶⁸⁰ Im Bundesstaat Jonglei hingegen waren ethnische Konflikte, Überfälle und Plünderungen, Kindesentführungen, Viehdiebstahl, und Vergeltungsschläge lokaler Gemeinschaften die primären Gewaltherde.⁶⁸¹ Entlang der Grenzregion zwischen Nord- und Südsudan stellen eine Reihe an Konflikten sicherheitspolitische Herausforderungen für Juba und Khartum dar, deren Beziehung jedoch aufgrund gegenseitiger Anschuldigungen der Destabilisierung durch Misstrauen geprägt ist. Außenminister Ali Karti warnte Juba davor Rebellen aus der Darfur Region zu beherbergen oder sogar mit Waffen und Logistik zu unterstützen und auszubilden. Bombardements der SAF auf südsudanesischem Boden erfolgten im November 2010 und galten sich

⁶⁷³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 80.

⁶⁷⁴ Pantuliano, Sara (2009): Integrating land issues into post-conflict response: Case study evidence and implications. S. 2f. In: <http://siteresources.worldbank.org/EXTARD/Resources/336681-1236436879081/5893311-1271205116054/pantuliano.pdf> [Zugriff: 3.4.2011]

⁶⁷⁵ Mosel, Irina/ Murray, Ryan (2010): Symptoms and causes: Insecurity and underdevelopment in Eastern Equatoria. Sudan Issue Brief No. 16. Genf: Small Arms Survey. S. 1.

⁶⁷⁶ Young, John (2007): The White Army: An Introduction and Overview. HSBA Working Paper No. 5. Genf: Small Arms Survey. S. 23.

⁶⁷⁷ OCHA (2010): Sudan Humanitarian Overview 6 (1). Juba: UNOCHA. S. 1.

⁶⁷⁸ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 18ff.

⁶⁷⁹ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (3). S. 5.

⁶⁸⁰ Sudan Tribune, 23.12.2010, Two killed, four wounded and many more abducted in fresh LRA attacks in Southern Sudan.

⁶⁸¹ ICG (2009): Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG.; OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (2). S. 2.

angeblich zurückziehenden Truppen der JEM in Northern Bahr el-Ghazal. Auch die Truppen von Minni Minnawi, welcher angeblich in Juba residiert, gelten für Khartum als legitime Ziele.⁶⁸² Die Kämpfe zwischen der SAF und Rebellengruppen aus Darfur beschränken sich nicht nur auf die Region Darfur selbst, sondern betreffen ebenso Southern Kordofan (Nordsudan) und Northern und Western Bahr el-Ghazal.⁶⁸³ Zwischenfälle in grenznahen Regionen fanden auch zwischen der SPLA und nicht identifizierten nördlichen Milizen statt, welche in Unity State einen SPLA Konvoi überfielen.⁶⁸⁴ Inwiefern lokale Auseinandersetzungen allerdings zentral gesteuert werden ist unklar. Nördlich von Abyei kam es Anfang Jänner zu einer viertägigen Auseinandersetzung zwischen bewaffneten Kämpfern der Misseriya und der lokalen Polizei, in welcher mindestens 36 Personen getötet und weitere 30 verwundet wurden. Auslöser seien Gerüchte über ein unilaterales Referendum der Ngok Dinka über die Angliederung Abyeis an den Süden.⁶⁸⁵ Eine weitere Facette lokaler Gewalt kam im Zuge der Wahlen 2010. Bereits im Vorfeld der Wahlen kam es zu Einschüchterungen und dem Einsatz von Gewalt,⁶⁸⁶ im Mai folgten heftige Kampfhandlungen zwischen der SPLA und Aufständischen, welche Ende Oktober 2010 infolge einer Generalamnestie und dem Versuch einer Einigung in einem Waffenstillstandsabkommen am 5. Januar 2011 mündeten, jedoch die Situation nicht zu lösen vermochten.⁶⁸⁷

Infolge der unzureichenden Fähigkeit der Polizeikräfte und der Probleme ausgehend von der SPLA im Umgang mit lokalen Konflikten, sowie der konservativen Interpretation des Mandats der UNMIS (*Schutz von Zivilisten unter drohender Gefahr physischer Gewalt*) mangelt es an effektiven Sicherheitskräften, welche vor Viehdiebstahl und dem Einsatz von Gewalt abschrecken bzw. im Falle ausbrechender Gewalt angemessen reagieren können.⁶⁸⁸ Traditionelle Autoritäten (*clan elders, village chiefs*) übernehmen in Abwesenheit formaler Sicherheitskräfte nach Möglichkeit die Sicherheitsfunktion, variieren jedoch in ihrer Legitimität und Autorität.⁶⁸⁹

4.2.2 Strukturelle Ursachen lokaler Gewalt

Einfache Erklärungsversuche lokaler Gewalt, welche entweder Khartum der Destabilisierung beschuldigen oder jegliche gewaltsamen Zusammenstöße als ethnisch geprägte Konflikte brandmarken, übersehen die komplizierte Verstrickung der Ursachen lokaler Gewalt. Die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft im Südsudan prägt die seit 2009 stark angestiegene Gewalt. Das Versagen der GoSS den Zugang und die Verteilung vorhandener Ressourcen zu bewerkstelligen und

⁶⁸² Sudan Tribune, 29.12.2010, Sudans FM warns of war with Juba over Darfur rebels.

⁶⁸³ Sudan Tribune, 8.12.2010, Juba officials accuse, Sudanese army deny fresh bombing in the South.

⁶⁸⁴ Sudan Tribune, 3.12.2010, SPLA say that 12 soldiers killed by northern militia in Unity state.

⁶⁸⁵ Sudan Tribune, 20.1.2011, SPLM accuse Misseriya of forming road blocks in Abyei.

⁶⁸⁶ Sudan Tribune, 17.10.2009, SPLM-DC says concerned by growing intimidations in South Sudan.

⁶⁸⁷ Sudan Tribune, 12.3.2011, Fighting erupts in Sudan's Malakal between SPLA and Athor's forces.

⁶⁸⁸ ICG (2009): Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG. S. 21ff.

⁶⁸⁹ Mosel, Irina/ Murray, Ryan (2010): Symptoms and causes: Insecurity and underdevelopment in Eastern Equatoria. Sudan Issue Brief No. 16. Genf: Small Arms Survey. S. 1.

spürbare Verbesserungen in der Bevölkerung zu verteilen verstärkt den Kampf über den Zugang knapper Ressourcen mittels bestimmter Identitäten.⁶⁹⁰

John Young identifiziert drei wesentliche Faktoren, welche lokale Gewalt beeinflussen: „[...] first, the failure of the SPLM/A during 22 years of armed struggle, and in the five years since the signing of the CPA, to establish functional and legitimate institutions of local governance that can provide much needed services; second, the failure of the SPLA to accept responsibility fully for protecting the civilians of South Sudan, particularly those that have been disarmed; and, lastly, the failure of the SPLM/A to even start the process of reforming the rural economy and its near total dependence on traditional forms of raising cattle.“⁶⁹¹

Claire McEvoy und Emile LeBrun ergänzen anhand von vier Kategorien die bereits genannten Faktoren:⁶⁹²

Governance: Das Fehlen legitimer Institutionen zur Konfliktbeilegung und Administration auf lokaler Ebene, vor allem bezüglich der Regelung von Eigentums- bzw. Landrechten, Migrationsrouten und der Abgrenzung von Wahlkreisen. Eine ineffektive Polizei und fortwährende Straflosigkeit von Gewalttättern verschärfen die Situation weiter.

Ethnizität: Misstrauen und die Wahrnehmung ethnischer Bevorzugung bzw. Vetternwirtschaft.

Wirtschaft: Die Abhängigkeit von Einnahmen aus dem Erdölsektor, die zentrale Rolle von Rindern und der Mangel an Erwerbsgrundlagen für junge Männer ohne Ausbildung.

Gesellschaft: Das Vorhandensein von Kleinwaffen verbunden mit einem Mangel an Erwerbsmöglichkeiten, lässt Waffen zu einem mächtigen Instrument der Ressourcenaneignung werden, während gleichzeitig die Kontrolle traditioneller Autoritäten über junge bewaffnete Männer in der Gemeinschaft abnimmt und traditionelle Formen der Versöhnung und Kompensation zunehmend wirkungslos werden.

⁶⁹⁰ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.15.

⁶⁹¹ Young, John (2010): Jonglei 2010: Another Round of Disarmament. Pretoria: Institute for Security Studies. S. 8.

⁶⁹² McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 18ff.

4.2.3 Konflikttypen und –Akteure

Eine Reihe an unterschiedlichen Konfliktformen und involvierten Konfliktakteuren zeichnet das rasch wechselnde Umfeld aus, in welchem externe Akteure im Südsudan agieren.⁶⁹³ Regionale Unterschiede und ein Wandel der Konfliktintensität sind durch die Vielzahl der Akteure bedingt, deren Neigung Gewalt als Mittel politischen Kalküls einzusetzen zwar rational begründet ist, jedoch nicht im Sinne vernünftiger und universaler Werte und Normen. Die Natur des Krieges ist in seiner Erscheinungsform nicht von der grundlegenden Motivation Gewalt zu verüben zu trennen. Kriegerische Handlungen sind nach Mary Kaldors Interpretation der Clausewitzschen Dreifaltigkeit vor dem Hintergrund der politischen Ordnung, dem Charakter des Kommandeurs und einer einenden moralischen Kraft zu analysieren.⁶⁹⁴

Konflikttypen (Incidents 2010) ⁶⁹⁵	Konfliktakteure ⁶⁹⁶
- Inter-tribal Conflict (122 incidents) - Intra-tribal Conflict (23) - Andere bewaffnete Zusammenstöße (23) - LRA Angriffe (22) - Sicherheitskräfte – Zivilisten (21) - Zivilisten – Zivilisten (4) - Sicherheitskräfte – Sicherheitskräfte (2)	- SPLA - Ex-SSDF factions within the SPLA - JIU components (SAF/SSDF/SPLA) - Armed groups backed by southern politicians - 'Private armies' - Armed tribal groups and communities - SAF - SAF proxy forces [LRA et. al]

Tabelle 11: Konflikttypen und –Akteure.

Tabelle 11 gibt eine Übersicht über die von der UN registrierten gewaltsamen Zusammenstöße nach Art des Konflikts, sowie eine Aufstellung der von McEvoy und LeBrun identifizierten Konfliktakteure. Grafik 19 zeigt eine Darstellung der geographischen Verteilung der jeweiligen Konflikte und deren Anzahl im Jahr 2010. Während die Aktivität der LRA im Südwesten einen markanten Unterschied zu anderen Konflikten im Südsudan darstellt, wird nachfolgend auf einzelne Konflikttypen und -Akteure näher eingegangen.

4.2.3.1 Formale Sicherheitsakteure

Die Sudan People's Liberation Army (SPLA) ist der wichtigste Akteur in der Gewährleistung von Sicherheit im Südsudan, gleichzeitig ist sie jedoch mit einer Reihe an Herausforderungen konfrontiert. Eines der Hauptprobleme ist die Kontrolle der Truppen, welche aus diversen sozialen

⁶⁹³ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd.

⁶⁹⁴ Kaldor, Mary (2010): Inconclusive Wars: Is Clausewitz still relevant in these Global Times? In: Global Policy 1 (3), 271-281.

⁶⁹⁵ OCHA (2010): Cumulative figures of conflict incidents reported in 2010 – Status 30/10/2010: 217 incidents. [Grafik 20]

⁶⁹⁶ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 35.

und ethnischen Gruppen zusammengesetzt ist. Laut SPLA Angaben sind lediglich 30% der Truppen unter direkter Kontrolle der Führung. Lokale SPLA-Einheiten gelten als semi-autonome Truppen, welche lokalen Konflikten eher als Mitglieder ihrer ethnischen Gruppe begegnen und weniger als Teil einer professionellen und geeinten Nationalarmee. Darüber hinaus mangelt es an ziviler Aufsicht der Armee sowie an Effektivität im Umgang mit lokalen Konflikten, da es der SPLA an Mobilität und logistischer Unterstützung fehlt: Der Löwenanteil des Budgets wird für Gehälter aufgewendet, sowie für Nahrung und Treibstoff. Wichtige Investitionen in die Entwicklung eines operativen Systems, der Bereitstellung von Ausrüstung sowie in Ausbildungsmaßnahmen fehlen.⁶⁹⁷ Berichte über Überfälle auf humanitäre oder gewerbliche LKWs⁶⁹⁸ oder rechtloses Verhalten im Zuge ausbleibender Gehaltszahlungen⁶⁹⁹ lassen einen Mangel an Disziplin und Rechtsstaatlichkeit erkennen.

Während die formalen Sicherheitskräfte einerseits zu geringe Kapazitäten besitzen um lokale Gewalt zu unterbinden, schüren andererseits repressive staatliche Maßnahmen unter Anwendung von Zwang Ablehnung gegenüber staatlichen Sicherheitskräften und erzeugen neue Gewaltspiralen, wie im Falle der Entwaffnungskampagne 2006.⁷⁰⁰

Die Fähigkeit der Southern Sudan Police Service (SSPS) lokale Konflikte zu lösen und vor zukünftiger Gewaltanwendung abzuschrecken ist aufgrund ungenügender Ausbildung, Ausrüstung und finanziellen Mitteln unzureichend (im Jahr 2007 belief sich das Budget für die SSPS auf etwa 50 Mio. US\$, davon etwa 88% für Gehälter).⁷⁰¹ Es wird geschätzt, dass etwa 75% der Polizeikräfte Analphabeten sind.⁷⁰² Ein schweres Problem neben der geringen Zahl an Polizisten, welche vor allem aus ehemaligen Soldaten rekrutiert sind,⁷⁰³ ist die mangelnde Disziplinierung und ausufernde Praxis der Bestechung.⁷⁰⁴ Schlagzeilen über Verletzungen der Menschenrechte angehender Polizisten in einem Polizeiausbildungslager verdunkeln Aussichten kurzfristiger Verbesserungen.⁷⁰⁵

⁶⁹⁷ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 31.

⁶⁹⁸ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (6). Juba: UNOCHA.

⁶⁹⁹ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (5). Juba: UNOCHA.

⁷⁰⁰ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.15.

⁷⁰¹ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 176.

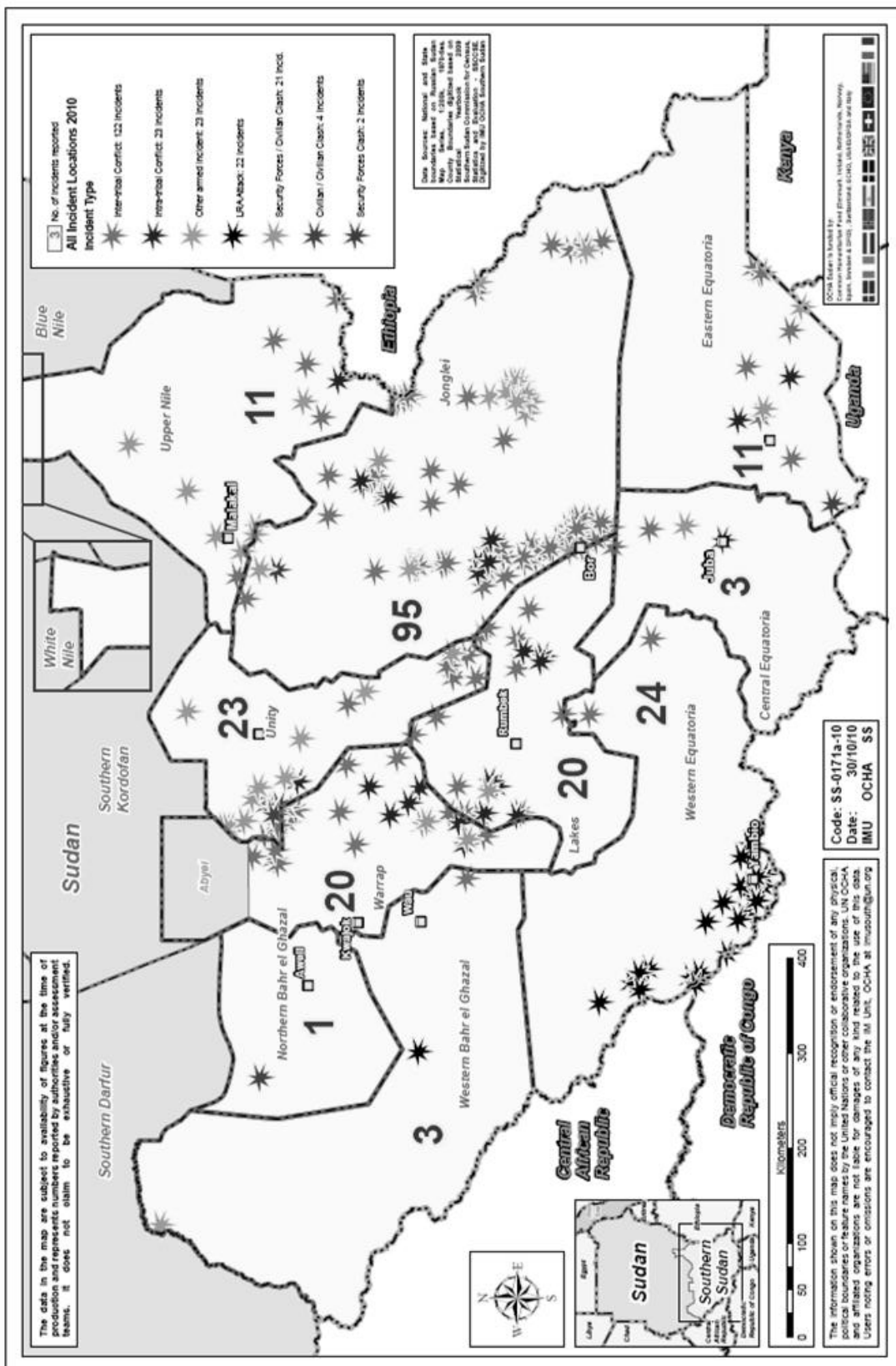
⁷⁰² Foster, Mick/ Bennett, Jon/ Brusset, Emery/ Kluyskens, Jups (2010): Country Programme Evaluation: Sudan. Evaluation Report EV708. London: DFID. S. xiii.

⁷⁰³ Für den gesamten Südsudan waren 2009 33.000 Polizisten im Einsatz, welche in Gruppen von 3.000 auf die zehn Bundesstaaten aufgeteilt sind. Während Western Bahr el Ghazal etwa 330.000 Einwohner hat, sind die Polizisten in Jonglei mit einer Bevölkerungszahl von ca. 1.3 Mio. konfrontiert. Vgl. ICG (2009): Jonglei's Tribal conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brüssel: International Crisis Group. S. 19.

⁷⁰⁴ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 178.

⁷⁰⁵ Neue Züricher Zeitung, 24.1.2011, Internationale Ausgabe Nr. 19, Neuer Skandal um Polizei im Südsudan.

Cumulative figure of conflict incidents reported in 2010 - Status 30/10/2010: 217 Incidents



Grafik 19: Cumulative figure of conflict incidents reported in 2010 – Status 30/10/2010: 217 Incidents. Quelle: UN OCHA (2010) in: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/9012FBF836AD5269C12577DF00359BF7-map.pdf> [Zugriff: 14.11.2010]

Die im Zuge des CPAs geschaffenen Joint Integrated Units (JIU) sollten ein Symbol der nationalen Einheit darstellen, jedoch sind diese Truppen ebenfalls nicht geeignet lokale Konflikte zu lösen, da sie größtenteils nicht operativ sind, unzureichende Ausrüstung und Unterstützung genießen, und eher selbst ein Sicherheitsrisiko darstellen.⁷⁰⁶ Eines der Ziele der JIUs war es die so genannte „oil police“ zu ersetzen, welche während des Krieges die strategisch wichtigen Ölfelder in Unity state und Upper Nile state kontrollierten. Die langsame Aufstellung der Truppen und deren Zusammensetzung aus ehemaligen mit der SAF verbundenen Milizen (SSDF), sowie das Fehlen effektiver gemeinsamer Kommandostrukturen und eines gemeinsamen Trainings ließ die JIUs zu wenig mehr als „co-located units of SAF and SPLA troops“ werden.⁷⁰⁷

Die United Nations Mission in Sudan (UNMIS) wurde infolge der Sicherheitsratsresolution 1590 im März 2005 gegründet. Die Aufgabe des UNMIS war es die Implementierung des CPAs zu unterstützen und, unter Berücksichtigung der Schutzverantwortung der GoSS, Zivilisten unter drohender Gefahr physischer Gewalt zu schützen.⁷⁰⁸ Gegenwärtig sind 10.445 Uniformierte vor Ort, sowie 1.036 zivile Personen und 2.795 örtlich angestellte Zivilisten.⁷⁰⁹ Als allgemeines Manko wird die enge Interpretation des Mandats angesehen, wodurch Patrouillen und temporäre Truppenbasen in instabilen Regionen zu selten waren um aktiv lokalen Konflikten vorzubeugen:

„UNMIS has monitored the CPA but has done little to address local conflicts, such as the Malakal incident (UNMIS focused entirely on evacuating itself and foreign aid staff). Violence provoked in Abyei by SAF and Misseriya tribesmen in 2008 was allowed to continue despite a strong UNMIS presence, with 89 deaths and 50,000 people displaced. The limited manner in which UNMIS used its mandate – the unwillingness of commanders to push it to the limits – has meant that its role has been limited to the grand architecture of the North/South conflict, with relatively less done to prevent or limit localized conflict.“⁷¹⁰

SAF/SPLA - JIU

In der Stadt Malakal kam es 2006 und 2009 zu schweren Kampfhandlungen zwischen Teilen der JIUs Truppen.⁷¹¹ Die in Malakal stationierten JIU Truppen sind größtenteils ehemalige Truppen der Nuer Fangak Forces, welche während des zweiten Bürgerkrieges unter der Führung von Major General

⁷⁰⁶ Rolandsen, Oystein (2010): Why is violence escalating in Southern Sudan? Noref Policy Brief 2. Oslo: Norwegian Peacebuilding Centre. S. 3.

⁷⁰⁷ Small Arms Survey (2008): Neither „joint“ nor „integrated“: The Joint Integrated Units and the Future of the CPA. Genf: Small Arms Survey. S. 5.

⁷⁰⁸ UN Security Council (2005): Resolution 1590 (2005). S/RES/1590 (2005). New York. UN.

⁷⁰⁹ Die 10.445 uniformierten Truppen umfassen 9.277 Soldaten, 467 Militärbeobachter und 701 Polizisten. UNMIS (2011): UNMIS Facts and Figures. In: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/facts.shtml> [Zugriff: 2.5.2011]

⁷¹⁰ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 37.

⁷¹¹ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.17.; Auch ein UN-Mitarbeiter kam in den Zusammenstößen 2009 ums Leben. Vgl. OCHA 2009 Sudan Humanitarian Overview 5 (1). S. 5. <http://www.unsudanig.org/docs/SO%20Vol5%20Iss01%20-%20final.pdf>

Gabriel Tang Gatwich Chan (,Tang-Ginye') Teil der SSDF waren. Im Zuge des CPAs teilte sich die Bewegung: Ein Teil folgte Tang-Ginye und schloss sich der SAF an, während ein anderer Teil dem zweiten Mann der Bewegung, John Both, folgte und sich der SPLA anschloss.

„The two forces clashed first in 2006 when the SPLA tried to woo Tang with the governorship of Upper Nile. When the GoSS balked at his demand to keep his 'personal' SAF forces while acting as GoSS governor, tensions led to an exchange of fire with the SPLA, during which an UNMIS soldier was killed. Subsequent violence led to 150 deaths before his former deputy's forces blockaded Tang, forcing him to retreat to Khartoum. In February 2009, violence erupted again when Tang insisted on visiting Malakal to see relatives. This inspired his former militiamen in the SAF component of the JIU (at least 50 per cent of the SAF JIU component) to go on a rampage against the SPLA and local civilians, leaving 57 dead – one of the most significant violations of the ceasefire since the signing of the CPA.”⁷¹²

Eine der Herausforderungen im Zuge der Sezession wird die Integration/Demobilisierung ehemaliger Truppen der SSDF, welche derzeit innerhalb der JIUs organisiert sind.⁷¹³ Während die zur SPLA zugehörigen Teile der JIUs nach dem Ablauf der Interimsperiode in die SPLA integriert werden sollen, ist die Zukunft der SAF Komponenten noch fraglich, da diese zum Teil aus ehemaligen lokalen Milizen aus der Zeit des Bürgerkrieges bestehen, welche von der SAF eventuell abgelehnt werden bzw. nicht in den Nordsudan verlegt werden möchten.⁷¹⁴

4.2.3.2 Ethnische Gewalt

„The 'tribal' label is applied to anything from family disputes, clashes within sub-clans of the same tribes, to attacks by criminal gangs or marauding former soldiers. As an explanation for violence, the term is meaningless, particularly as violence is as often intra-tribal as it is inter-tribal. It is simply a lazy and misleading interpretation of reasons for violence. This does not mean that many people do not assign tremendous importance to their tribal belonging, or that ethnicity cannot be manipulated by politicians wanting a local power base. But, for peace-building programming to be successful, clashes between groups need to be more comprehensively investigated

⁷¹² Der Tumult, in welchem auch Panzerfeuer gegen Zivilisten eingesetzt wurde, soll in Zusammenhang mit dem kürzlich zuvor ausgestellten Haftbefehl des ICCs gegen Präsident Bashir stehen und eine Warnung an die GoSS darstellen, welche davor zurückschrecken sollte den ICC zu unterstützen. McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 29.

⁷¹³ Während bis 2009 etwa 32.000 Soldaten der ehemaligen SSDF in die SPLA integriert wurden, schlossen sich im Zuge des CPAs 10.400 Soldaten der SAF an und wurden in den JIUs organisiert. McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 16.

⁷¹⁴ CIGI (2011): Security Sector Reform Monitor: Southern Sudan. No. 4. Waterloo: Centre for International Governance Innovation. S. 9.

and explained, taking into account competition for resources as well as the underlying motivations of local leaders and other elites.”⁷¹⁵

Auslöser bewaffneter Konflikte können Viehdiebstähle, der Zugang zu Wasser, Weide- bzw. Ackerland, Unstimmigkeiten über die Abgrenzung von Wahlkreisen, Banditentum oder Migrationsrouten von Viehherden sein.⁷¹⁶ Wahrnehmungen staatlicher Benachteiligung, das praktische Fehlen von Straßen und Infrastruktur, Nahrungsmittelunsicherheit, ungeklärte Landrechtsfragen und mangelnde Gerichtsbarkeit, sowie Misstrauen und Feindseligkeit erschweren die Lösung bzw. Beilegung von Konflikten.⁷¹⁷ In Abwesenheit effektiver Sicherheitskräfte und Konfliktlösungsmechanismen lösen Vergeltungsschläge eine Gewaltspirale aus, in welchen nicht nur Viehherden oder Hirten attackiert, sondern gezielt Dörfer angegriffen und Frauen und Kinder zum Ziel der Attacken werden.⁷¹⁸

Im Kampf um Ressourcen und politische Macht ist Gruppenzugehörigkeit vor dem Hintergrund der politischen Realität im Südsudan zu sehen, in welcher die GoSS die Verteilung der (Öl-)Ressourcen übernimmt, in Abwesenheit rechenschaftspflichtiger Beziehungen gegenüber der Gesellschaft jedoch nicht über die Kapazität und Autorität zur Durchsetzung einer allgemeinen Ordnung verfügt und lokale Gewalt nicht kontrollieren kann. Gewalt als Mittel um den Zugang zu Ressourcen oder dem politischen Raum zu eröffnen untergräbt dabei sowohl eine Konsolidierung des Friedens, als auch den Aufbau rechenschaftspflichtiger Institutionen.⁷¹⁹

„Although there are situations in which cattle-raiding, competition over pastures, or claims over land were found to be associated with tribal groupings, that was by no means always the case. Also, what appeared to be a localised dispute was usually on closer examination found to have links with various kinds of political grudges, government failures, or resource disputes which had little to do with assumed divisions between ‘tribes’. An example for this would be cattle-raiding in Greater Bahr el-Ghazal, which is commonly intra-tribal and fuelled by increased disconnection between citizens and the government.”⁷²⁰

⁷¹⁵ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.6.

⁷¹⁶ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (6). Juba: UNOCHA. S. 3.

⁷¹⁷ ICG (2009): Jonglei's Tribal conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brüssel: International Crisis Group.

⁷¹⁸ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 22.

⁷¹⁹ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.8.

⁷²⁰ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.8.

Die Praxis des Viehdiebstahls veränderte sich im Südsudan. Viehdiebstahl wird hauptsächlich von Gruppen junger Männer verübt,⁷²¹ welche gemeinsam in *cattle camps* verweilen und unter Umständen mit ehemaligen Milizkommandeuren oder anderen politischen Figuren verknüpft sind. Der Zugang und die Verbreitung von Kleinwaffen verleiht diesen Gruppen junger Männer enorme Kampfstärke und geht auch mit einer Entgrenzung der Gewalt einher. Viehdiebstahl kann Gewaltspiralen auslösen, welche aufgrund der Brutalität und dem Mangel an Konfliktlösungs-Mechanismen zu mit erbitterter Härte geführten Kriegen zwischen Gruppen führen.⁷²² Die mangelnde Autorität staatlicher und traditioneller Autoritäten gegenüber diesen Gruppen junger Männer erklärt sich einerseits durch die mangelnde Durchsetzungskraft formaler Sicherheitsakteure und fortwährender Straflosigkeit, sowie andererseits durch einen Bruch in der Gesellschaftsstruktur und der Ineffektivität traditioneller Mechanismen der Kompensation oder Mediation. Der Zusammenbruch alter Gemeinschaftsstrukturen aufgrund des langen Bürgerkrieges (Generationsbruch) führte dazu, dass junge Männer, welche für die Zahlung des Brautpreises nicht in der Lage sind auf eigene Rinder bzw. auf die diesbezügliche Unterstützung der Familie zurückzugreifen, unter enormen Druck stehen. Arbeitslosigkeit und die ungleiche Verteilung von Ressourcen, sowie das Ausbleiben der *peace dividend* sind ebenfalls Anreize für Jugendliche ihren Lebensunterhalt mittels bewaffneter Raubüberfälle und Banditentum zu bestreiten.⁷²³

„Among other things, cattle-raiding provides a potential for immediately improving livelihoods. [...] such incidents do not always relate to tribal divisions; rather, the adoption of tribal and clan affiliations may provide opportunities that some individuals exploit. Previously weak or relatively unimportant distinctions between social groups suddenly take on a new significance, and the process is also exacerbated by the availability of small arms. These problems have, to some extent, been rooted in the particular history of groups. But matters have been exacerbated by the notable absence of benefits from the CPA and by the weakness of GoSS. The latter resorts to un-monitored decentralised administration which effectively encourages localised politics that exaggerate the notion of tribalism as the main source of division.”⁷²⁴

Die International Crisis Group beschreibt in ihrem Bericht drei Konflikte zwischen ethnischen Gruppen im Bundesstaat Jonglei, wobei die Gruppe der Lou Nuer in jedem der Konflikte verwickelt ist. Während die großteils homogenen Gruppen räumlich voneinander getrennt sind überschneiden

⁷²¹ ICG – International Crisis Group (2009): Jonglei's Tribal conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brussels: ICG. S. 4.

⁷²² Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.8.

⁷²³ Mosel, Irina/ Murray, Ryan (2010): Symptoms and causes: Insecurity and underdevelopment in Eastern Equatoria. Sudan Issue Brief No. 16. Genf: Small Arms Survey.

⁷²⁴ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.8.

sich jedoch ihre Lebensräume entscheidend. Der Zugang zu Wasser und Weideland führt in Abwesenheit gemeinsamer Koordinations- und Regelungsmechanismen zu Spannungen: „In short, Lou must migrate either to Dinka, Gawaar, Jikany or Murle territories to sustain their cattle, a reality which is itself a primary trigger of conflict.“⁷²⁵

4.2.3.3 Post-Election Violence

George Athor, Lt.Gen.

Leutnant General George Athor Deng trat bei den Gouverneurswahlen im April 2010 als unabhängiger Kandidat im Bundesstaat Jonglei an, nachdem das politische Büro der SPLM Kuol Manyang Juuk als Kandidaten festsetzte.⁷²⁶ Nach der Wahlniederlage fechtete George Athor das Ergebnis der Wahlen an, forderte die Annullierung des Ergebnisses, die Auflösung der autonomen Regierung des Südsudans und die Gründung einer neuen Übergangsregierung unter Beteiligung aller politischer Parteien und unabhängiger Kandidaten, sowie der Abhaltung von Neuwahlen nach dem Referendum.⁷²⁷ Dem amtierenden Gouverneur von Jonglei, Kuol Manyang Juuk, zufolge war Athor schon vor dem Wahlgang und der Bekanntgabe des Ergebnisses bereit zu rebellieren.⁷²⁸

George Athor, ein Padeng Dinka aus der Region Canal-Khorfulus im nordwestlichen Teil Jongleis trat 1983 der SPLA bei. Zuletzt war er Divisionskommandant der SPLA in Jonglei und SPLA *deputy chief of staff for political and moral orientation*. Aufgrund der geographischen Nähe bestehen Verbindungen zu benachbarten Nuer in der Region. Seine Truppen rekrutieren sich aus lokalen Sympathisanten, abtrünnigen SPLA Soldaten⁷²⁹ und Jugendlichen aus diversen Gemeinschaften Jongleis.⁷³⁰

Gewaltsame Zusammenstöße begannen am 30. April 2010 als der SPLA Stützpunkt am Doleib Hill, südwestlich von Malakal, der Hauptstadt des Bundesstaats Upper Nile, angegriffen wurde. George Athor negierte die Anordnung eines Angriffes, während gefangen genommene Angreifer gegenüber der SPLM gegenteilige Aussagen trafen.⁷³¹ Gewaltsame Zusammenstöße zwischen loyalen Anhängern Athors und Kräften der SPLA folgten bereits wenige Tage darauf, trotz direkter Gespräche zwischen Athor und dem Präsidenten der Regierung des Südsudans und Oberbefehlshaber der SPLA, Salva Kiir Mayardit.⁷³² Mediationsversuche der UNMIS waren trotz direkter Gespräche mit Athor vergebens, da seitens der SPLM eine militärische Lösung gesucht wurde.⁷³³ Athors Verhandlungsbereitschaft,

⁷²⁵ ICG – International Crisis Group (2009): Jonglei's Tribal conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brussels: ICG. S. 2.

⁷²⁶ Small Arms Survey (2010): George Athor Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Athor.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

⁷²⁷ Sudan Tribune, 16.5.2010, Renegade general warns civilians to evacuate Bor town before attack.

⁷²⁸ Sudan Tribune, 4.6.2010, "Athor is a Criminal, he must face justice", says South Sudan President.

⁷²⁹ Small Arms Survey (2010): George Athor Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Athor.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

⁷³⁰ Sudan Tribune, 16.5.2010, Renegade general warns civilians to evacuate Bor town before attack.

⁷³¹ Sudan Tribune, 2.5.2010, General Athor distances himself from attack on SPLA barrack.

⁷³² Sudan Tribune, 8.5.2010, Gen. Athor vows reprisal attacks after fresh clashes with South Sudan army.

⁷³³ Sudan Tribune, 17.6.2010, South Sudan army and renegade general clash in Jonglei State.

welche er gegenüber UNMIS und Reuters kund tat,⁷³⁴ wurde aufgrund erfolgloser Gespräche mit Präsident Kiir von der Androhung einer totalen Mobilisierung seiner Truppen und einem anschließenden Angriff auf die Stadt Bor ergänzt. Die tatsächliche Stärke seiner Truppen ist allerdings nicht genau zu beziffern und liege bei hunderten oder sogar tausenden Kämpfern.⁷³⁵ In einer schriftlichen Erklärung Ende Mai stellte Arthur fest, dass die steigende Anzahl der Aufstände im Südsudan – Pibor, Upper Nile State, Unity State, sowie der Strasse zwischen Juba und Bor – ein Anzeichen für die Unzufriedenheit mit der *Juba Clique* ist und der Wahlbetrug individuellen Interessen derselben diene.⁷³⁶ Ein offener Brief an Präsident Kiir von einer Jugendgruppe aus Khorfulus wies auf die mangelnde Bewegungsfreiheit der Zivilbevölkerung und die Erschwerung landwirtschaftlicher Tätigkeit hin und forderte einen friedlichen Dialog zwischen der Regierung und Athor, da die Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung, vor allem Frauen und Kinder, immer heftiger werden, unter anderem durch willkürliche Verhaftungen zum Informationsgewinn.⁷³⁷ Präsident Kiir machte allerdings deutlich, dass er Athor als Kriminellen ansieht, da dieser seine Unzufriedenheit bezüglich des Wahlergebnisses gewaltsam offenbarte und deshalb Gerechtigkeit erfahren müsse.⁷³⁸ Anfang Oktober, bevor UN Diplomaten Juba besuchten und einige Tage vor einer Konferenz aller politischen Parteien im Süden, gewährte Präsident Kiir eine Generalamnestie, darunter Leutnant General George Athor Deng, unter der Voraussetzung einer bedingungslosen Niederlegung der Waffen und Wiedereingliederung in die SPLA.⁷³⁹ Aufgrund der Konferenz von 23 südsudanesischen Parteien in Juba entsandte Athor neun Repräsentanten, welche den Schritt in Richtung Dialog begrüßten und die generelle Unterstützung für das Referendum untermauerten, allerdings Maßnahmen zum Vertrauensaufbau, wie die Freilassung von Gefangenen Kämpfern, forderten.⁷⁴⁰ Die schlussendliche Form der Integration Athors Truppen in die SPLA war Mittelpunkt der Verhandlungen, für welche Präsident Kiir Anfang Dezember ein Komitee geführt vom Erzbischof der Episkopalkirche, Daniel Deng Bul, ernannte, welcher ebenfalls Dinka aus Jonglei ist. Ebenfalls im Komitee vertreten ist Leutnant General Majak Agot, Chef des *National Intelligence and Security Service* im Südsudan.⁷⁴¹ Eine der Kernfragen der Verhandlungen betraf die Zukunft Athors Truppen nach der Niederlegung der Waffen.⁷⁴² Drei Tage nach den Verhandlungen des Komitees in Athors Basis Mitte Dezember kam es zu neuerlichen Gefechten und mindestens zwölf Toten. Athor zufolge war es ein durch Innenminister General Gier Chuang Aluong und Gouverneur Kuol Manyang Juuk

⁷³⁴ Sudan Tribune, 13.5.2010, UN to mediate peace between Gen. Athor and South Sudan.

⁷³⁵ Sudan Tribune, 16.5.2010, Renegade general warns civilians to evacuate Bor town before attack.

⁷³⁶ Sudan Tribune, 1.6.2010, Athors says SPLM „ruling clique“ can rig referendum against people’s choice.

⁷³⁷ Sudan Tribune, 7.7.2010, Residents of Jonglei states Khorfulus call for peaceful dialogue with Athor.

⁷³⁸ Sudan Tribune, 5.7.2010, „Athor is a Criminal, he must face justice“, says South Sudan President.

⁷³⁹ Sudan Tribune, 11.10.2010, SPLA rebel General Athor welcomes South Sudan president’s amnesty.

⁷⁴⁰ Sudan Tribune, 20.10.2010 South Sudans renegade General Athor sets conditions for his return.

⁷⁴¹ Sudan Tribune, 4.12.2010, Jonglei state delegation to meet renegade SPLA General Athor.

⁷⁴² Sudan Tribune, 20.12.2010, Athor seeks modification on executive pardon over fate of his forces.

geplanter Angriff Athor und andere gefangen zu nehmen.⁷⁴³ Am folgenden Tag verkündete SPLA Sprecher Colonel Phillip Aguer, dass seinen noch vagen Informationen zufolge Anhänger Athors einen Hinterhalt auf SPLA Kräfte in Pigi County verübten, dieser Zwischenfall die Verhandlungen allerdings nicht beeinflussen, sondern separat behandelt wird.⁷⁴⁴ Wenige Tage vor dem Beginn des Referendums unterzeichnete Athor am 5. Januar 2011 einen permanenten Waffenstillstandsvertrag mit der SPLA.⁷⁴⁵

Bereits im Februar kam es jedoch erneut zu militärischen Auseinandersetzungen zwischen Truppen loyal zu George Athor und der SPLA,⁷⁴⁶ welche über 200 Tote forderten, darunter etwa 154 Zivilisten (vor allem Frauen, Kinder und ältere Personen), und geschätzte 20.000 Personen vertrieben.⁷⁴⁷ Vize-Präsident der GoSS, Riek Machar Teny, sprach sich für einen friedlichen Dialog mit Athor aus um die Entfaltung eines *ethnischen Krieges* in Jonglei zu verhindern, während andere Stimmen innerhalb der SPLM sich für einen entscheidenden Militärschlag aussprachen.⁷⁴⁸ Währenddessen gehen die Kämpfe zwischen der SPLA und Truppen loyal zu George Athor weiter: Anfang März kam es in Upper Nile state während Auseinandersetzungen zu über 100 Toten;⁷⁴⁹ am 12. März entflammten darüber hinaus schwere Kämpfe in Malakal Stadt,⁷⁵⁰ in welchen ein lokaler Milizenführer namens Oliny beteiligt sein soll und nach SPLA Angaben in Verbindung sowohl zu Athor als auch der SPLM-DC steht.⁷⁵¹

Im Gegensatz zu Col. Gatluak Gai oder David Yauyau war Lt. Gen. George Athor für seinen Aufstand nicht unbedingt auf externe Unterstützung angewiesen. Aufgrund seines hohen Ranks innerhalb der SPLA und als ehemaliger Divisionskommandant von Upper Nile State und später Jonglei konnte er auf die Loyalität des Militärs zählen, sowie auf die Unterstützung der lokalen Bevölkerung seines Herkunftsgebiets. Des Weiteren wird ihm enorme Veruntreuung von Geldern während seiner Zeit als Divisionskommandant nachgesagt. Seine Anhänger sollen während der Entwaffnungskampagne von 2006, sowie während Zusammenstößen mit SPLA Truppen im Jahr 2010, an Ausrüstung und Munition gekommen sein.⁷⁵²

Während im Jahr 2010 nur Gerüchte über eine mögliche Vernetzung der Aufständischen kursierten, unterstützte die politische Organisation SSNRM (South Sudan National Resistance Movement) den

⁷⁴³ Sudan Tribune, 21.12.2010, South Sudan army clash with forces loyal to General Athor, 12 killed.

⁷⁴⁴ Sudan Tribune, 22.12.2010, Southern army says it will not carry out reprisal attack against General Athor.

⁷⁴⁵ Sudan Tribune, 6.1.2011, South Sudan and Athor sign ceasefire agreement days before referendum.

⁷⁴⁶ Sudan Tribune, 10.2.2011, 20 killed in fresh armed clashes with Athor's rebels in South Sudan.

⁷⁴⁷ Sudan Tribune, 17.2.2011, 20,000 displaced and 1,000 missing after Jonglei attacks – officials.

⁷⁴⁸ Sudan Tribune, 7.3.2011, Machar opposed to an all-out war against forces of George Athor.

⁷⁴⁹ Sudan Tribune, 9.3.2011, South Sudan Army clashes with rebel group, over 100 dead.

⁷⁵⁰ Sudan Tribune, 12.3.2011, Heavy fighting erupts in Sudan's Malakal between SPLA and Athor's forces.

⁷⁵¹ Sudan Tribune, 14.3.2011, Over 45 people killed in Upper Nile clashes.

⁷⁵² Small Arms Survey (2010): George Athor Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Athor.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

Kampf der Aufständischen gegen die SPLA seit den Wahlen⁷⁵³ und ermahnte die kämpfenden Truppen, in Anlehnung an das Schicksal Joseph Konys der LRA, nicht gegen internationales humanitäres Völkerrecht zu verstoßen, sondern sich auf die Befreiung des Südsudans von der SPLM/A zu konzentrieren und eine gemeinsame *Joint Liberation Movement* zu gründen.⁷⁵⁴

Gatluak Gai

Gatluak Gai, ein Nuer aus Koch county, war kein SPLA Offizier vor seinem Aufstand. Nach SPLM Angaben war er Gefängniswärter im Offiziersrang in Unity State. Die Situation in Unity State spiegelt allerdings Spannungen auf höchster politischer Ebene wider. 2008 wurde Tabang Deng von der SPLM als Gouverneur in Unity State eingesetzt und zerschlug Gais Ambitionen *county Commissioner* von Koch county zu werden. Bei den Wahlen 2010 unterstützte Gai Angelina Teny, Frau von Vize-Präsident Riek Machar, welche als unabhängige Kandidatin gegen Tabang Deng antrat, mit dem Ziel unter ihr Koch *county Commissioner* zu werden. Die strategische Bedeutung des Bundesstaats liegt einerseits in seinem Ölreichtum, sowie seiner Geschichte als Frontstaat während des Krieges. Außerdem stammt der derzeitige Stellvertretende Oberbefehlshaber der SPLA, Paulino Matiep, aus Mayom county.⁷⁵⁵

Kampfhandlungen zwischen Truppen loyal zu Colonel Gatluak Gai und der SPLA begannen im Mai im Norden des Bundesstaats Unity State als, nach Aussagen eines Sprechers der SPLA, im nordwestlichen county Abiemnhom ein Angriff auf einen SPLA Stützpunkt erfolgte.⁷⁵⁶ Nach weiteren intensiven Kampfhandlungen südwestlich von Mayom county setzte die SPLA alles auf einen militärischen Erfolg gegen die Aufständischen.⁷⁵⁷ Bereits einige Tage später verkündete die SPLA nach heftigen Kämpfen im nordwestlichen Teil Mayom countys die Vertreibung der Aufständigen aus südsudanesischem Territorium Richtung Norden in von JIU kontrolliertes Niemandsland.⁷⁵⁸ Mitte Juni warnte Gai Zivilisten wohnhaft in Bentiu die Stadt zu verlassen, da er eine Militäroffensive gegen dort stationierte SPLA Truppen lancieren wird.⁷⁵⁹ Seither wurden 2010 allerdings keine neuerlichen Kampfhandlungen seiner Truppen registriert. Bewaffnete Gewalt und Banditentum blieben allerdings in Koch county und südlich von Bentiu häufig.⁷⁶⁰

⁷⁵³ SSNRM (2010): SSNRM, praises Lt. Gen. George Athor. 3.3.2010. In: http://www.ssnrm.com/index.php?categoryid=2&p2_articleid=48 [Zugriff: 15.4.2011]

⁷⁵⁴ SSNRM (2011): SSNRM's response to the killing of people in Fangak. 17.2.2011. In: http://www.ssnrm.com/index.php?categoryid=2&p2_articleid=58 [Zugriff: 15.4.2011]

⁷⁵⁵ Small Arms Survey (2010): Gatluak Gai Rebellion, Unity State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Gai.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

⁷⁵⁶ Sudan Tribune, 30.5.2010, SPLA clashes with a renegade Colonel in Unity state.

⁷⁵⁷ Sudan Tribune, 4.6.2010, South Sudan army kills eight rebels in Unity State, pledges to crush them.

⁷⁵⁸ Sudan Tribune, 9.6.2010, Southern army clears post election rebellion in Unity State.

⁷⁵⁹ Sudan Tribune, 26.6.2010, SPLA describes as „fabrications“ threats to attack Bentiu.

⁷⁶⁰ Small Arms Survey (2010): Gatluak Gai Rebellion, Unity State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Gai.pdf> [Zugriff: 30.12.2010]

Trotz wiederholter Angaben der Koordinierung und des Kontakts zwischen Colonel Gatluak Gai und Lt. Gen. George Athor,⁷⁶¹ welcher am 5. Januar ein Friedensabkommen mit Juba unterzeichnete, kam es zwischen dem 7. und 8. Januar zu heftigen Zusammenstößen zwischen Truppen loyal zu Gai und der SPLA in Mayom county. Ein Sprecher der SPLA, Philip Aguer, teilte mit die Truppen von Gai überfallen zu haben, da diese von Khartum unterstützt werden um das Referendum zu sabotieren. Gegenangriffe von Gais Truppen führten am 8. Januar zu weiteren Toten.⁷⁶² Am 10. Januar wurde bekannt, das Gai nach einer Telefonkonferenz mit Athor bereit sei das Friedensabkommen zwischen Athor und der SPLA zu akzeptieren. Athor zufolge umfasse das Abkommen alle Kräfte unter seinem Kommando, welche neben David Yauyau im Südosten Jongleis, in Pibor county, auch Gatluak Gais Truppen im Westen Unity States mit einschließen. Dies bekräftigte Annahmen der Koordinierung zwischen den Aufständischen, welche die Ergebnisse der Gouverneurswahlen im April 2010 nicht anerkannten.⁷⁶³

David Yauyau

Unterstützt von lokalen Jugendlichen startete der in den Parlamentswahlen unterlegene Kandidat der United Democratic Front (UDF) David Yauyau am 21. Mai seine Revolte.⁷⁶⁴ Die UDF distanzierte sich darauf von Yauyau und unterstrich dessen persönliche Verantwortlichkeit für die gewaltsame Auseinandersetzung in Pibor Stadt, welche zumindest drei Todesopfer forderte.⁷⁶⁵ Yauyau bestätigte eine Koordinierung mit Lt. Gen. Athor Ende Mai.⁷⁶⁶ Im September starteten lokale Autoritäten in Pibor county Gespräche mit David Yauyau, welche nach einem Überfall auf ein Boot am Weg nach Pibor Stadt Anfang Oktober zum Stillstand kamen, da dieser Angriff, in welchem auch zwei Polizisten ums Leben kamen, ihm zugeschrieben wurde.⁷⁶⁷ Während relativer Ruhe im November kamen Gerüchte auf, dass Yauyau sich entschloss Athor anzuschließen,⁷⁶⁸ welche durch das permanente Friedensabkommen zwischen Athor und der SPLA am 5. Januar bekräftigt wurden, welches Yauyau als Gebietskommandant einschließt.⁷⁶⁹

David Yauyau war im Gegensatz zu George Athor und Gatluak Gai kein Angehöriger der SPLA, sondern Pibor county Sekretär der *South Sudan Relief and Rehabilitation Commission* in Jonglei. Er kandidierte für einen Sitz im Parlament des Bundesstaats Jonglei, kandidierte allerdings ohne die Zustimmung der traditionellen Führer zu suchen. David Yauyau, ungefähr 35 Jahre alt, studierte

⁷⁶¹ Sudan Tribune, 1.6.2010, Athor says coordinating with other renegade Southern Sudan generals.

⁷⁶² Sudan Tribune, 9.1.2010, Six killed in clashes between SPLA and rebel militia ahead of referendum.

⁷⁶³ Sudan Tribune, 11.1.2011, Militia leader in Unity state says respect ceasefire after Friday clashes.

⁷⁶⁴ Sudan Tribune, 25.5.2010, Fresh clashes occur in Jonglei's Pibor County between SPLA and youth.

⁷⁶⁵ Sudan Tribune, 28.5.2010, Three people killed in an attack in Pibor.

⁷⁶⁶ Sudan Tribune, 1.6.2010, Athor says coordinating with other renegade Southern Sudan generals.

⁷⁶⁷ Sudan Tribune, 7.10.2010, Peace talks in Jonglei's Pibor county stall after ambush kills 3 people.

⁷⁶⁸ Small Arms Survey (2010): David Yauyau Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Yauyau.pdf> [Zugriff: 29.12.2010]

⁷⁶⁹ Ceasefire Agreement between the SPLA and Lt.Gen George Athor's Forces, 5.1.2011, <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/Ceasefire-Agreement-Jan-2011.pdf> [Zugriff: 14.1.2011]

Theologie im Südsudan und in Kenia und gehört der Minderheit der Murle an, welche fast ausschließlich in Pibor county ansässig ist.⁷⁷⁰

Interne Spaltungen innerhalb der Murle Gemeinschaft werden als Hauptgrund seines Aufstandes gesehen. Spannungen bestehen zwischen Pibor *county Commissioner* Akot Maze und Ismail Konyi. Letzterer trug den Rank eines Major Generals der SAF, bevor er 2006 in die Regierung des Südsudans als Präsidenschaftsberater für Frieden und Versöhnung integriert wurde. Nach den Wahlen 2010 wurde er allerdings nicht wieder ernannt. Akot Maze hingegen pflegt gute Beziehungen zur SPLM, trotz einiger Ressentiments innerhalb der Murle aufgrund der Marginalisierung der Gemeinschaft in Juba und der Art der Durchführung der Entwaffnungskampagne in Pibor vor den Wahlen. Ismail Konyi unterstützt die zahlenmäßig kleine Gruppe um David Yauyau mit dem Ziel der Destabilisierung des Bezirks Pibors. Die Unsicherheit auf der Strasse zwischen Bor und Pibor wird Yauyaus Truppen zugeschrieben. Gespräche mit Akot Maze und die generelle Bereitschaft der GoSS Ende September den Süden zu vereinen führten zu Annäherungen, bereits vor Salva Kiirs Begnadigung aufständischer Offiziere. Bis zur Unterzeichnung des Friedenabkommens am 5. Januar war bis auf die Zwischenfälle Ende Oktober wenig zu vernehmen.⁷⁷¹

4.2.3.4 Regionale Gewaltakteure

Lords Resistance Army - LRA

Seit über 25 Jahren sind Gemeinschaften im Südsudan den Angriffen der LRA ausgesetzt.⁷⁷² Zwischen 2006 und 2008 vermittelte die GoSS zwischen der LRA und der ugandischen Regierung, jedoch scheiterten die Gespräche und die Angriffe der LRA im Südsudan nahmen infolge eines militärischen Zerschlagungsversuches seit Ende 2008, vor allem in Western und Central Equatoria, stark zu.⁷⁷³

Friedensgespräche zwischen der LRA und der ugandischen Armee, welche in Juba stattfanden und vom Vize-Präsident der GoSS Riek Machar mediiert wurden,⁷⁷⁴ führten im August 2006 zu einem Waffenstillstandsabkommen,⁷⁷⁵ welches die Sicherheitslage im LRA-Dreieck (Magwi County, Eastern Equatoria) enorm verbesserte und Zugang zu den betroffenen Gebieten schaffte.⁷⁷⁶ Ein Zusatz zu dem Abkommen vom 1. November 2006 regelte den Rückzug der Ugandan People's Defence Forces (UPDF) von Gebieten im Südsudan sowie das Verlassen der LRA von Gebieten in Norduganda.

⁷⁷⁰ Small Arms Survey (2010): David Yauyau Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Yauyau.pdf> [Zugriff: 29.12.2010]

⁷⁷¹ Small Arms Survey (2010): David Yauyau Rebellion, Jonglei State. In: <http://www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Yauyau.pdf> [Zugriff: 29.12.2010]

⁷⁷² OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (1). Juba: OCHA. S. 5.

⁷⁷³ Jon Lunn (2010): Sudan, 2003-09. House of Commons: Briefing Paper. S. 7. In: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snja-05555.pdf> [Zugriff: 11.2.2011]

⁷⁷⁴ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (5). Juba: OCHA.

⁷⁷⁵ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (7). Juba: OCHA.

⁷⁷⁶ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (8). Juba: OCHA.

Darüber hinaus trafen in Juba UN-USG Jan Egeland und Joseph Kony zusammen.⁷⁷⁷ Nach einer dreimonatigen Dialogpause konnte das *Cessation of Hostilities Agreement* bis 30. Juni 2007, unter dem Beisein des *UN Special Envoy of the Secretary-General for LRA-affected areas*, Mr. Joaquim Chissano, verlängert werden.⁷⁷⁸ Das schlussendliche Scheitern der Gespräche infolge des gemeinsamen Militäreinsatzes kongolesischer, ugandischer und südsudanesischer Sicherheitskräfte im Dezember 2008 führte im Dezember 2008 erneut zu heftigen Angriffen auf Zivilisten durch die LRA.⁷⁷⁹ Versuche einen Friedensvertrag zu unterzeichnen scheiterten, da Joseph Kony den Haftbefehl des ICC gegen sich und zwei seiner Kämpfer aufgehoben wissen wollte. Die Angriffe der LRA zwischen Dezember 2008 und März 2009 im Südsudan führten zur Vertreibung von über 60.000 Personen, der Entführung von etwa 80 Personen und dem Tod von 146 Personen.⁷⁸⁰ 2010 nahmen die Angriffe im ersten Quartal im Südsudan zu, gesamt wurden jedoch 70% (214 Zwischenfälle) der Angriffe in der Demokratischen Republik Kongo verzeichnet, wo mehr als 290.000 Personen intern vertrieben wurden und etwa 19.000 über die Grenze in den Südsudan geflohen sind.⁷⁸¹

Die LRA stellt insofern ein regionales Problem dar, welche aufgrund des illegalen Handels mit Edelsteinen, Gold und Elfenbein die Möglichkeit besitzt, den regionalen Frieden zu zerstören und Angst und Chaos unter Zivilisten im Südsudan, im nördlichen und östlichen DRC, sowie dem südlichen CAR zu verbreiten.⁷⁸² Die Schwäche der staatlichen Sicherheitskräfte die Zivilbevölkerung zu schützen veranlasst viele lokale Gemeinschaften Selbstverteidigungsgruppen zu gründen, wie die als *arrow boys* bekannte Gruppe in Western Equatoria.⁷⁸³ Der 2008 gegründeten und schlecht ausgerüsteten Schutzgruppe junger Männer und Frauen wurden im September 2010 fünf Millionen sudanesischer Pfund von der SSLA zugeteilt, um die Ausrüstung zu verbessern und Trainings durchzuführen. Die Empfehlungen des Vorsitzenden des Komitees für Sicherheit und öffentliche Ordnung, David Okwier Akway, an die SSLA unterstrichen darüber hinaus die Aufgabe der SPLA Schutz von Zivilisten zu gewährleisten, die Bedeutung finanzieller Mittel und Ausrüstung für formale Sicherheitskräfte sowie die Wichtigkeit effektiver Maßnahmen zur Grenzsicherung. Zur Beendigung des Chaos durch die LRA soll auch eine verstärkte regionale Koordination der Regierungen (GoSS, DRC, CAR, Uganda) stattfinden und die Friedensgespräche mit der LRA wieder aufgenommen werden.⁷⁸⁴

⁷⁷⁷ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 2 (9). Juba: OCHA.

⁷⁷⁸ OCHA (2007): Sudan Humanitarian Overview 3 (3). Juba: OCHA.

⁷⁷⁹ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (1). Juba: OCHA. S. 5.

⁷⁸⁰ OCHA (2009): Sudan Humanitarian Overview 5 (1). Juba: OCHA. S. 4.

⁷⁸¹ OCHA (2011): LRA: Regional Overview & Update: Jan-Dec 2010. DRC, CAR and Southern Sudan. OCHA Regional Office for Southern and Eastern Africa.

⁷⁸² Ochan, Clement (2009): Assessing Uganda's cross-border pursuit of the Lord's Resistance Army. Medford: Feinstein International Center, Tufts University. S. 22.

⁷⁸³ Ashworth, John (2010): CPA Alert: The State of Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Alert No. 2. Den Haag: IKV Pax Christi. S. 16.

⁷⁸⁴ Sudan Tribune, 27.9.2010, Arrow Boys in W. Western Equatoria to be armed against LRA – Governor.

Die enormen und vielfältigen Schwierigkeiten im Umgang mit der LRA finden sich auch in der US Strategie zur Entwaffnung der LRA wieder:⁷⁸⁵ Während eine Reduktion militärischen oder diplomatischen Drucks auf die LRA die Situation noch weiter verschlechtern würde, führen einseitige Handlungen eines der betroffenen Staaten ebenso wenig zum Ziel, wie die Umschichtung bestehender Peacekeeping-Kapazitäten in der Region, da diese anderweitig fehlen würden. Darüber hinaus haben die nationalen Sicherheitskräfte eigene Prioritäten. Während den Peacekeeping-Einsätzen zwar das entsprechende Mandat zugeteilt wurde, haben diese jedoch nicht die nötigen Kapazitäten um diese auszuführen. Eines der Ziele in der US-Strategie ist die Entfernung von Joseph Kony und seiner führenden Kommandanten vom Schlachtfeld, welches jedoch ebenso wie die anderen Ziele (Schutz von Zivilisten, Schaffung von humanitärem Zugang sowie die Demobilisierung von LRA-Kämpfern) in ihrer Umsetzung eher vage bleiben. Die Koordination der Staaten (CAR, DRC, GoSS, Uganda) unter der Schirmherrschaft der AU wurde während eines Treffens im Oktober 2010 in Bangui beschlossen und sieht gemeinsame Grenzpatrouillen, die Schaffung einer gemeinsamen Brigade und die Einrichtung eines gemeinsamen Kommando-zentrums zum Austausch geheimdienstlicher Informationen vor. Bis Anfang Januar 2011 wurde jedoch noch kein Fortschritt erreicht.⁷⁸⁶

Die LRA besteht derzeit nicht mehr ausschließlich aus Acholi aus Uganda, sondern umfasst immer mehr Kämpfer aus dem Kongo, dem Sudan und der CAR, darunter auch zwangsrekrutierte Kämpfer. Nach der Militäroperation im Dezember 2008 verstreute sich die Gruppe regional und ist zahlenmäßig den formalen Sicherheitskräften der Staaten weit unterlegen, jedoch höchst mobil und vermeidet direkte militärische Konfrontationen. Die Tötung Kony (Ugandas Präsident Museveni schwor im März 2010 Kony in Kampala zu hängen) würde wohl die Mehrzahl der LRA Kämpfer nicht daran hindern ihre profitable Brutalität fortzuführen, vor allem nicht im Falle drohender strafrechtlicher Verfolgung, wodurch nicht nur eine militärische Lösung verfolgt werden muss, sondern eine kombinierte Strategie, in welcher der Schutz von Gemeinschaften im Vordergrund stehen sollte, wie von der International Crisis Group advokiert.⁷⁸⁷

4.2.4 Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration

Das im CPA festgehaltene Ziel des DDR-Prozesses ist: "to contribute to creating an enabling environment to human security and to support post-peace-agreement social stabilization across the Sudan, particularly war affected areas".⁷⁸⁸

⁷⁸⁵ White House (2010): Strategy to Support the Disarmament of the Lord's Resistance Army. Washington: The White House. S. 9.

⁷⁸⁶ Small Arms Survey (2011): Lord's Resistance Army (LRA) [January 2011]. Genf: Small Arms Survey.

⁷⁸⁷ ICG (2010): LRA: A Regional Strategy beyond killing Kony. Africa Report No. 157. Nairobi, Brüssel: ICG. S. 14.

⁷⁸⁸ CPA (2005): Part III: Demobilization, Disarmament, Re-Integration and Reconciliation. Para 23 (1). In: Annexure I: Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities and Appendices. Naivasha, Kenya, 31.12.2004.

Die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten stößt im südsudanesischen Kontext auf eine Reihe an Herausforderungen. Das größte Hindernis eines Abbaus von Kernmitgliedern der SPLA ist die latente Gefahr eines neuerlichen Kriegsausbruchs mit dem Norden,⁷⁸⁹ weshalb primär *Special Needs Groups* (ältere Personen, weibliche Soldaten unterhalb des Offiziersranks, invalide Kämpfer, sowie nicht kämpfende Unterstützungskräfte) demobilisiert werden.⁷⁹⁰

„Since the DDR programme was created in January 2005 [...] tens of millions of dollars (the exact figure is unavailable) have been spent by UNMIS, UNDP, the GoSS, and the GNU to demobilize 38,440 combatants (of a planned 180.000), with only 10,951 of these having completed reintegration programming.”⁷⁹¹

Bis Mitte Dezember 2010 wurden im Südsudan 10.994 Kombattanten demobilisiert⁷⁹² und bis Januar 2011 hatten insgesamt 3.304 Personen die Ausbildung zur Reintegration abgeschlossen, während weitere 7.771 entweder registriert sind oder sich bereits in Ausbildung befinden.⁷⁹³

Der offizielle Start des DDR Programms war im Jahr 2009 und fokussiert im Bereich Reintegration auf der Vermittlung von Fähigkeiten, welche es den demobilisierten Kombattanten ermöglichen sollen ein erfolgreiches ziviles Leben zu führen. Im Zuge der Unterstützung können Ex-Kombattanten aus vier möglichen Reintegrationsausbildungen wählen: Farming/Livestock; Vocational Training; Small Business; Education.⁷⁹⁴

Die Zunahme an Gewalt und bewaffneten Konflikten in Jonglei führte bereits im Jahr 2006 zu einer gewaltsamen Entwaffnungskampagne bzw. dem Versuch der Neutralisierung unkontrollierbarer Gewaltakteure in Jonglei.⁷⁹⁵ Diese wurde als notwendig erachtet, da einerseits die internationale Gemeinschaft in der Durchführung von Programmen verhindert wurde und andererseits die SPLA ihre im CPA festgeschriebene privilegierte Stellung gefährdet sah. Im Endeffekt führte sie zu schweren Menschenrechtsverletzungen, unzähligen Toten (mindestens 400 auf der Seite der SPLA und mehr als 1000 auf der Seite der *White Army*) und der Zerrüttung der lokalen Wirtschaft. Im Laufe der folgenden zwei Jahre kam es zu einer erneuten Ansammlung an Waffen in zivilen Händen.⁷⁹⁶

⁷⁸⁹ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey.

⁷⁹⁰ SSDDR Commission (2010): DDR in Southern Sudan. In: <http://sudanddr.org/en/Publications/DDR%20Leaflet%20South%20Sudan%20-DDR%20in%20South%20Sudan.pdf> [Zugriff: 13.3.2011]

⁷⁹¹ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 44.

⁷⁹² SSDDRC (2010): DDR Digest. Volume 1 (4). In: http://www.ssddrc.org/uploads/Newsletter%20issue%204%20revised_NOG.pdf [Zugriff: 13.3.2011]

⁷⁹³ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 34.

⁷⁹⁴ SSDDR Commission (2010): DDR in Southern Sudan. In: <http://sudanddr.org/en/Publications/DDR%20Leaflet%20South%20Sudan%20-DDR%20in%20South%20Sudan.pdf> [Zugriff: 13.3.2011]

⁷⁹⁵ Young, John (2007): Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War. HSBA Working Papers 7. Genf: Small Arms Survey. S. 7.

⁷⁹⁶ Young, John (2010): Jonglei 2010: Another Round of Disarmament. Pretoria: Institute for Security Studies.

„In the absence of a holistic strategy to combat the violence, the GoSS favours the strong-arm approach: forcible disarmament of the population first, long-term arms control and intra-Southern reconciliation later.“⁷⁹⁷

4.2.4.1 Herausforderungen

Schwächen des derzeitigen DDR-Ansatzes sind der Mangel an Integration in breitere Programme, welche generell die Entwicklungs- und Sicherheitspolitik im oder den ökonomischen Wiederaufbau für den Südsudan adressieren, sowie der Fokus auf Individuen und der gleichzeitige Mangel an Beteiligung lokaler Gemeinschaften bzw. traditioneller Autoritäten. Während das erklärte Ziel die Schaffung menschlicher Sicherheit ist, trug der DDR-Prozess auch zur Schutzlosigkeit entwaffneter Gemeinschaften und der Entziehung individueller Existenzgrundlagen bei. Obwohl im *Interim DDR Programme* 2006 noch ein *community-based approach* verfolgt wurde, in welchem sowohl ehemalige Kombattanten und lokale Gemeinschaften gleichermaßen profitieren sollten, wurde dieser Ansatz allerdings aufgrund von Bedenken bezüglich der Abzweigung von finanziellen Mittel aus dem DDR Fund für langfristige Aufbauprogramme (*recovery and reconstruction*) geändert, wodurch die Beteiligung von Gemeinschaften an DDR-Prozessen gering ist, während diese jedoch das Risiko fehlschlagender Reintegrationsmaßnahmen tragen.⁷⁹⁸

Zu große Lücken zwischen der Demobilisierung von Kombattanten und dem Beginn von Reintegrationsmaßnahmen führte dazu, dass Teilnehmer ohne existentielle Unterstützung wieder auf SPLA-Gehaltslisten zurückkehrten.⁷⁹⁹ Der Beitrag des Reintegrationsprozesses zu erhöhter Stabilität im Südsudan ist derzeit abhängig von der Effizienz der Ausbildungsmaßnahmen und der Fähigkeit der südsudanesischen Wirtschaft die ehemaligen Kombattanten mit Arbeitsplätzen/ Existenzgrundlagen zu versorgen.⁸⁰⁰ Die Involvierung lokaler Gemeinschaften und lokaler Regierungsebenen beschränkt sich auf die Verteilung von Informationen, welche enorm wichtig in der Vermeidung von unrealistischen Erwartungen oder Befürchtungen ist. Lokale Gemeinschaften und die lokale Administration üben jedoch trotz fehlender formaler Integration auch andere wichtige Funktionen im Reintegrationsprozess aus: Lokale Gemeinschaften kennen nicht nur den spezifischen Kontext, sondern sind direkt von der Reintegration betroffen und übernehmen im Falle ausbleibender Unterstützung durch die formal involvierten Akteure die auftretenden *Kosten*. Die lokale Administration (auf *boma* und *payam* Ebene) hingegen ist für die Lösung etwaiger Spannungen oder Konflikte im Zusammenhang mit den Reintegrationsmaßnahmen verantwortlich, sowie für die

⁷⁹⁷ Mc Evoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 21.

⁷⁹⁸ Brethfeld, Julie (2010): Unrealistic Expectations: Current Challenges to Reintegration in Southern Sudan. Genf: Small Arms Survey. S. 15.

⁷⁹⁹ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 35; 42f.

⁸⁰⁰ Ebd., S. 43.

Information von Gemeinschaften über sie betreffende Entscheidungen der Regierung und die Überwachung der Implementierung getroffener Entscheidungen.⁸⁰¹

Während eine Herausforderung von Reintegrationsmaßnahmen die Schaffung ziviler Existenz-Grundlagen für demobilisierte Kämpfer ist, birgt die Entwaffnung ziviler Gruppen gänzlich andere Herausforderungen, da in Abwesenheit effektiver Sicherheitskräfte und Konfliktlösungsmechanismen die Möglichkeit der Verteidigung von Existenzgrundlagen entfällt. Die Angst vor Übergriffen durch „feindliche“ Gemeinschaften nach der Abgabe der Waffen erhöhte die Ablehnung gegenüber staatlichen Entwaffnungskampagnen ohne gleichzeitiger Bereitstellung ausreichender staatlicher Sicherheitskräfte. Die zwangsweise Vollziehung von Entwaffnungskampagnen führte zu gewaltsamen Auseinandersetzungen und hunderten Toten und fördert eher eine Entfremdung der lokalen Bevölkerung von der staatlichen Autorität als eine Annäherung. Ohne Schutz der Bevölkerung gegen interne und grenzüberschreitende Bedrohungen trägt der DDR-Prozess zu einer Intensivierung der Bedrohungen für die menschliche Sicherheit bei.⁸⁰² Entwaffnungskampagnen sollten gleichzeitig stattfinden, ausreichende Sicherheitsgarantien abgeben und lokalen Konflikt dynamiken begegnen, sowie durch lokale zivilgesellschaftliche Prozesse begleitet werden, wie beispielsweise durch das *Eastern Equatoria Action Network on Small Arms*, welches ein Netzwerk zur Sensibilisierung und Bewusstseins-schaffung betreibt.⁸⁰³

Ein weicher Ansatz baut nach John Young auf einem Dialog zwischen staatlichen Autoritäten einerseits, und traditionellen Autoritäten (*chiefs*) und starken zivilgesellschaftlichen Bewegungen (*youth leaders*) andererseits auf, um die lokal wahrgenommenen Missstände in die Planung zu integrieren und mögliche Auslösefaktoren bewaffneter Gewalt (z.B. Zugang zu Weideland oder Wasser) zu adressieren.⁸⁰⁴ Friedliche Hausdurchsuchen in Rumbek und Bor, sowie in Pibor County führten zur Einsammlung von rund 500-600 Waffen.⁸⁰⁵

Die SPLA ist jedoch nicht ausreichend in den DDR-Prozess involviert und sieht sich eher als Bereitsteller ehemaliger Kombattanten und weniger als Partner im DDR-Prozess. Dies spiegelt sich in der mangelnden Involvierung in der technischen Planung und Durchführung wider, sowie in der fehlenden Sensibilisierung der teilnehmenden Kombattanten. Dies führte zu Missverständnissen unter den Teilnehmern und Spannungen zwischen der SPLA und der SSDDRC, welche aus Sicht der SPLA für die ehemaligen Kombattanten verantwortlich ist. Darüber hinaus sind auch die Anreize in

⁸⁰¹ Brethfeld, Julie (2010): Unrealistic Expectations: Current Challenges to Reintegration in Southern Sudan. Genf: Small Arms Survey. S. 23.

⁸⁰² Young, John (2007): Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War. HSBA Working Papers 7. Genf: Small Arms Survey. S. 26f.

⁸⁰³ Mosel, Irina/ Murray, Ryan (2010): Symptoms and causes: Insecurity and underdevelopment in Eastern Equatoria. Sudan Issue Brief No. 16. Genf: Small Arms Survey. S. 10.

⁸⁰⁴ Young, John (2007): Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War. HSBA Working Papers 7. Genf: Small Arms Survey. S. 27ff.

⁸⁰⁵ OCHA (2006): Sudan Humanitarian Overview 3 (1). Juba: UNOCHA.

den DDR-Prozess einzuwilligen oft zu gering und der Prozess ist auch nicht den unterschiedlichen Mitglieder der Streitkräfte angepasst, da ein Offizier und eine der Streitkraft angeschlossene Frau (WAAFG) dieselben Reinsertion bzw. Reintegrationsmaßnahmen angeboten bekommen. Außerdem fehlt es nach Ryan Nichols an einer kontextbezogenen Anpassung der IDDRS (*Integrated Disarmament, Demobilization, and Reintegration Standards*) im Sudan, da Aspekte aus anderen Kontexten blind übernommen wurden, jedoch gesteht er der UNMIS und den zuständigen Kommissionen (SSDDRC im Südsudan) zu, die technische Abwicklung trotz der Herausforderungen bemerkenswert gemeistert zu haben.⁸⁰⁶

Eine Schwäche der Reintegrationsprogramme ist die mangelnde Harmonisierung zwischen verschiedenen implementierenden Organisationen, beispielsweise in der unterschiedlichen Ausgabe von Werkzeugen für Zimmermänner in verschiedenen Ausbildungszentren oder der unterschiedlichen Mittelverwendung zwischen Ausbildungszweigen innerhalb einer Stadt: Eine Organisation bezahlte monatliche Gehälter, andere jedoch nicht. Dies führte dazu, dass ehemalige Kombattanten in Rumbek protestierten und der Gouverneur von Lakes state nur durch Mithilfe der SPLA die Ordnung wiederherstellen konnte.⁸⁰⁷

Über die ökonomische Reintegration hinaus wurde auch die Bedeutung sozialer Reintegration erkannt. In Form der Unterstützung invalider Personen, der Bereitstellung von Life Skills Training für ehemalige Kombattanten und der Unterstützung von aufnehmenden Gemeinschaften.⁸⁰⁸ *Reinsertion* Projekte sollen den Reintegrationsprozess in der Anfangsphase begleiten und stellen kurzfristige materielle und/oder finanzielle Unterstützungsleistungen für die Ex-Kombattanten und ihre Familien dar. Darunter fällt u.a. die Ausgabe von Unterstützungspaketen an demobilisierte Kombattanten, welche Geld für die Kosten der Heimfahrt beinhalten, *non-food items*, sowie einen Gutschein um eine fünfköpfige Familie für drei Monate mit Nahrungsmittel zu versorgen.⁸⁰⁹ Auch *cash for work* Projekte fallen unter Reinsertion, welche die Sicherheitssituation stabilisieren und ehemaligen Kombattanten Arbeit, sowie einen weichen Übergang für die Reintegrationsphase ermöglichen sollen⁸¹⁰ und zu große Lücken zwischen dem Zeitpunkt der Demobilisierung von Kombattanten und dem Beginn von Reintegrationsmaßnahmen zu vermeiden.⁸¹¹

⁸⁰⁶ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 37ff.

⁸⁰⁷ Ebd., S. 39ff.

⁸⁰⁸ Massey, Basil (2010): Overview of DDR Reintegration Component in Southern Sudan. In: [http://www.ssddrc.org/uploads/Publication%20Documents/Overview%20of%20DDR%20Reintegration%20Component%20in%20Southern%20Sudan-%20Basil%20Massey%20\[Compatibility%20Mode\].pdf](http://www.ssddrc.org/uploads/Publication%20Documents/Overview%20of%20DDR%20Reintegration%20Component%20in%20Southern%20Sudan-%20Basil%20Massey%20[Compatibility%20Mode].pdf) [Zugriff: 13.3.2011]

⁸⁰⁹ Brethfeld, Julie (2010): Unrealistic Expectations: Current Challenges to Reintegration in Southern Sudan. Genf: Small Arms Survey. S. 15.

⁸¹⁰ Zahabi, Ould Sidi M. (2010): Overview of the DDR Program in Southern Sudan. In: [http://www.ssddrc.org/uploads/Publication%20Documents/Overview%20of%20the%20DDR%20Program%20in%20Southern%20Sudan%20-Ould%20Sidi%20M%20Zahabi%20\[Compatibility%20Mode\].pdf](http://www.ssddrc.org/uploads/Publication%20Documents/Overview%20of%20the%20DDR%20Program%20in%20Southern%20Sudan%20-Ould%20Sidi%20M%20Zahabi%20[Compatibility%20Mode].pdf) [Zugriff: 13.3.2011]

⁸¹¹ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 35; 42f.

Das Ziel von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen war die Gewährleistung menschlicher Sicherheit. Die Integration von Kommandeuren anderer bewaffneter Gruppen in die SPLA minderte potentielle Sicherheitsrisiken durch eine Eingliederung der Truppen in den SPLA-Verband. Reintegrationsmaßnahmen zielen jedoch darauf ab diesen großen Militärverband zu verkleinern und ehemalige Mitglieder von Streitkräften in ein ziviles Leben zu überführen, in welchem jedoch weder traditionelle Autoritäten noch formale staatliche Strukturen eine effektive Ordnungsmacht mit ausreichenden Kapazitäten zur Eingrenzung lokaler Gewalt darstellen.⁸¹² Maßnahmen, die von den Betroffenen aufgrund ihrer Verdienste während des Krieges als nicht angemessen empfunden werden und/oder langfristig keine zivile Existenzgrundlage der Teilnehmer ermöglichen, verursachen insofern potentielle Risikofaktoren und gefährden den Beitrag von DDR-Prozessen zu nachhaltiger Stabilität.⁸¹³

„The GoSS, however, is unable to undertake disarmament in a manner that is conducive to improving long-term security. This would require a legal framework governing the control of firearms, a trained and professional police force, established security and law enforcement institutions, interim protection corridors for the disarmed, controlled international borders, simultaneous disarmament of feuding communities across the entire region (as well as in neighbouring states), and community trust in the GoSS. All of these are lacking.“⁸¹⁴

David Gressly zufolge, dem derzeitigen regionalen Koordinator der UNMIS im Südsudan, ist die Integration der Milizen in die SPLA fehlgeschlagen und Grund für die zunehmende Unsicherheit im Südsudan.⁸¹⁵

4.3 Friedliche Konfliktlösung und allgemeiner Zugang zum Justizwesen

„Ability of the people to have equal access to a system of justice that resolves disputes fairly, protects their human rights, and holds all people accountable for their actions; Capacity and willingness of the state to contain and resolve conflict, and hold wrong-doers to account through impartial, equal application of the law.“⁸¹⁶

⁸¹² Schomerus, Mareike (2010): Unabhängig, doch kein Staat? In: Weltsichten 12-2010 - 1-2011, 18-22.

⁸¹³ Nichols, Ryan (2011): DDR in Sudan: Too little too late? Genf: Small Arms Survey. S. 46.

⁸¹⁴ Mc Evoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 21.

⁸¹⁵ Sudan Votes, 22.3.2011, Failure to reintegrate causes instability. In: <http://www.sudanvotes.com/articles/?id=646> [Zugriff: 23.3.2011]

⁸¹⁶ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 39.

Die Reichweite formaler Justizmechanismen im Südsudan ist gering, da etwa 90% der alltäglichen Straf- und Zivilrechtsfälle gewohnheitsrechtlich gelöst werden.⁸¹⁷ Die Beachtung des Gewohnheitsrechts und die Rolle traditioneller Autoritäten in lokaler Regierungsführung in der Interimsverfassung des Südsudans (Art. 173, 174) entspricht diesem Umstand. Dennoch fokussierten externe Geber Maßnahmen zur Stärkung des Justiz- oder Sicherheitssektors fast ausschließlich auf den Aufbau staatlicher Kapazitäten.⁸¹⁸ Staatliche Gerichte haben jedoch nur eine geringe Reichweite, vor allem in ruralen Gebieten aufgrund unzureichender Transportmöglichkeiten und sind darüber hinaus mit Kosten und Verfahrensschwierigkeiten belastet. Vor allem jedoch mangelt es an der Fähigkeit lokale Beziehungen durch Praktiken der Versöhnung oder Kompensation wieder herzustellen, wie es oft gebräuchlich ist.⁸¹⁹

Im südsudanesischen Kontext ist die Flexibilität in der Auslegung und vernünftigen Reinterpretation von Normen im Zuge individueller Verhandlungen, durch welche die Rechtssprechung an einen dynamischen sozialen Kontext angepasst wird, eine der Stärken des lokalen Justizwesens.⁸²⁰

„Chiefs do not preside over trials and adjudications on their own, but are assisted by panels of advisers and lay members of the public. The variety of participants means that verdicts are not seen as those of the chief alone but in a sense, those of the community. This suggests that judgements are fair and just.“⁸²¹

Die Grenzen zwischen Gewohnheitsrecht und der Rechtssprechung in *chief courts*, und gesatztem Recht und dessen Auslegung in staatlichen Gerichten sind auf lokaler Ebene aufgrund von historischer Hybridisierung verschwommen und verschwimmen aus praktischen Gründen noch weiter. Aufgrund des Judiciary Acts 2008 und des Local Government Acts 2009 sind beispielsweise auf *payam* Ebene sowohl staatliche als auch gewohnheitsrechtliche Gerichte vorgesehen, welche jedoch anhand fehlender Kapazitäten als *hybrid payam court* geführt werden und somit auch ein gewisses Maß an Ungewissheit bedeuten.⁸²²

Herausforderungen lokaler Justizwesen sind dessen Durchsetzungskraft (bspw. gegenüber Angehörigen der SPLA) aufgrund schwacher polizeilicher Kapazitäten (und auch im Bezug auf den Zustand der Gefängnisse) und die Unabhängigkeit gegenüber Bestechungen und Korruption.

⁸¹⁷ Foster, Mick/ Bennett, Jon/ Brusset, Emery/ Kluyskens, Jups (2010): Country Programme Evaluation: Sudan. Evaluation Report EV708. London: DFID. S. 38.

⁸¹⁸ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 176.

⁸¹⁹ Ebd., S. 178f.

⁸²⁰ Leonardi, Cherry/ Moro, Leben Nelson/ Santschi, Martina/ Isser, Deborah H. (2010): Local Justice in Southern Sudan. Washington: United States Institute of Peace. S. 5; 21.

⁸²¹ Golooba-Mutebi und Mapuor zitiert nach Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 179.

⁸²² Leonardi, Cherry/ Moro, Leben Nelson/ Santschi, Martina/ Isser, Deborah H. (2010): Local Justice in Southern Sudan. Washington: United States Institute of Peace. S. 5; 21.

Letzteres ist jedoch verstärkt in städtischen Gerichten ein Problem, da viele rurale Gerichte aufgrund ihres Freiluftcharakters transparent, effizient, kostengünstig und zugänglich für die Allgemeinheit sind.⁸²³

Leonardi et al. unterstreichen, dass zukünftige Maßnahmen im Justizsektor weniger eine Kodifizierung oder radikale Änderung herbeiführen sollten, sondern vielmehr die Flexibilität des bestehenden Rechtssystems bewahren, die Zusammenarbeit zwischen Stämmen stärken und den Aufbau effektiver Polizei- und Gefängniskräfte vorantreiben sollten.⁸²⁴

„[...] it is clear, that a state-centric justice system will take more than a generation to establish and even then will, most likely, be unsustainable. There is also little likelihood that the state system will provide much safety and justice to most southern Sudanese of the current generation. Inevitably the population will look to what they know, use, and find consistent with the African post-colonial mixed form of government – that is, local justice networks.“⁸²⁵

Die Präferenz lokaler gewohnheitsrechtlicher Gerichte durch die lokale Bevölkerung sollte externe Maßnahmen nicht zur unreflektierten Unterstützung veranlassen, da Baker und Scheye festhalten, dass auch diese Form der Rechtssprechung nicht als makellos durch die Bevölkerung angesehen wird (bspw. keine einheitlichen Urteilssprüche, Marginalisierung von Frauen, Bestechung), weshalb eine Verbesserung bestehender Systeme anstatt einer Ersetzung verfolgt werden sollte.⁸²⁶

4.4 Inklusive politische Prozesse

„Ability of the people to share and compete for power through non-violent political processes; and Capacity and willingness of the state to respond to the changing demands of society, and ensure that leaders are selected through fair, inclusive and participatory processes.“⁸²⁷

Die übergeordneten Peace- und Statebuildingziele der GoSS in diesem Bereich fokussieren auf eine Ermächtigung der Menschen zur friedlichen Teilnahme am politischen Prozess, der Stärkung des Staats in seiner Fähigkeit die wandelnden gesellschaftlichen Forderungen umzusetzen und die Führungskräfte durch faire, inklusive und partizipatorische Mechanismen auszuwählen.

⁸²³ Leonardi, Cherry/ Moro, Leben Nelson/ Santschi, Martina/ Isser, Deborah H. (2010): Local Justice in Southern Sudan. Washington: United States Institute of Peace. S. 71.

⁸²⁴ Ebd., S. 86ff.

⁸²⁵ Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 177.

⁸²⁶ Ebd.

⁸²⁷ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 39.

Wie in Kapitel 3 deutlich wurde dominiert die SPLM die politische Landschaft im Südsudan seit 2005.⁸²⁸ Die Eingliederung der anderen bewaffneten Gruppen die formalen Sicherheitsakteure schloss die Gewaltakteure im Süden in einen südlichen (SPLA) und einen nördlichen (SAF), sowie einen gemeinsamen Verband (JIU) zusammen. Während die Zentralisation von militärischer Macht zu einem gewissen Grad über das Budget der GoSS ermöglicht wurde, stellt der Grad an Partizipation anderer politischer Parteien nicht zuletzt in der Kontrolle und Steuerung der Streitkräfte eine Herausforderung dar. Der *Dialogue between the SPLM and Southern Political Parties* 2008 unterstrich in der verabschiedenden Resolution den politischen Willen die Prinzipien von Good Governance (Respektierung der Menschenrechte, Demokratie, Partizipation, Rechenschaftspflicht, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit)⁸²⁹ und die Bestimmungen des CPAs bezüglich eines dezentralisierten Regierungssystems zu beachten und aufrecht zu erhalten. Es wurde beschlossen ein *Leadership Forum* unter der Führung der SPLM zu gründen, in welchem alle südsudanesischen Parteien vertreten sind.⁸³⁰

Im Oktober 2010 wurde in Juba eine *All-Southern Sudanese Political Parties Conference on Free, Fair, Transparent and Peaceful Referendum* abgehalten, welche sich für die Respektierung der Prinzipien der Demokratie und eines Mehrparteiensystems aussprach und die zuvor erlassene Generalamnestie gegenüber Aufständigen (Gen.Lt. Athor et al.) und die Bedeutung der Einheit im Vorfeld des Referendums bekräftigte. Für den Fall einer Sezession (Art. 3 (b)) wurde im Schlussdokument eine Revision der Interimsverfassung von 2005 beschlossen sowie die Einrichtung einer (*broad-based*) Übergangsregierung unter Salva Kiir ab 10.7.2011, welche mit der Organisation von Wahlen zu einer konstituierenden Versammlung beauftragt wird, in welcher eine permanente Verfassung verabschiedet werden soll. Außerdem wurde die Einrichtung eines *South Sudan Political Parties Leaders Forum* (SSPPLF) erneuert, in welchem alle Parteivorsitzenden unter dem Vorsitz des Präsidenten der GoSS zusammenkommen.⁸³¹

Am 17. Februar 2011 versammelte sich das *Political Parties Leadership Forum* in Juba um das Ergebnis des Referendums zu begrüßen und entschied neben dem offiziellen Staatsnamen (The Republic of South Sudan) auch über den Namen der Währung (South Sudan Pound) und die offizielle Flagge. Darüber hinaus wurde die Partizipation politischer Parteien und zivilgesellschaftlicher und

⁸²⁸ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan: Zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg. SWP-Studie 20. Berlin: SWP. S. 11.

⁸²⁹ The Resolutions and Recommendations of the Dialogue between SPLM and Southern Political Parties. 8-13.11.2008, Juba: <http://splmtoday.com/docs/word/FINAL%20SOUTH-SOUTH%20Doc.doc> Neun teilnehmende Parteien: SANU; USAP (1); USAP (2); UDF; The Democratic Forum; UDSF; ANC; SSDF (Front); Labour Party.

⁸³⁰ SPLM (2008): Dialogue between the SPLM and Southern Political Parties. 8-13.11.2008. Juba. In: <http://splmtoday.com/docs/word/South-South%20Dialogue%20Final%20Communique.doc> [Zugriff: 26.2.2011]

⁸³¹ Sudan Tribune, 18.10.2010, Final Communiqué of Southern Sudan Parties Conference on Referendum. In: <http://www.sudantribune.com/Final-Communique-of-Southern-Sudan,36650> [Zugriff: 18.11.2010]

kirchlicher Organisationen in einem technischen Komitee zur Verfassungsrevision beschlossen.⁸³² Präsident Salva Kiir ernannte insgesamt 41 Mitglieder der SPLM und elf Mitglieder anderer politischer Parteien in das technische Komitee zur Verfassungsrevision. Bereits am 7. März 2011 verließen jedoch Vertreter acht politischer Parteien das Komitee. Sie beschrieben ihre Partizipation als wirkungslos, da Entscheidungen nicht per Konsens sondern durch einfache Mehrheit getroffen werden. Darüber hinaus gab es Unstimmigkeiten über die Auslegung der derzeitigen Interimsverfassung des Südsudans (ICSS 2005), in welcher Artikel 208 (7) im Falle einer Sezession das Inkraft bleiben der ICSS vorsieht, sowie über die Fortführung des Mandats der 2010 gewählten Exekutiv- und Legislativorgane bis 2015 oder sogar 2016, was konträr zu den Absichten im Communiqué der *All Southern Political Parties Conference* vom Oktober 2010 steht. Die Vertreter der zurück getretenen Parteien betonten: „The SPLM has clearly shown that it is not committed to democracy, good governance and the rule of law. As such, and to avoid rubber stamping only SPLM dictates, we the other Political Parties have decided to pull out from the constitutional review committee.“⁸³³

4.5 Effiziente und effektive Regierung auf allen politischen Ebenen

“Ability of the people to benefit equally from core functions and quality services that are provided or regulated by the state; Capacity and willingness of the state to raise and spend revenues in an accountable way, and meet the expectations of their population through the delivery of services.“⁸³⁴

4.5.1 Lokale Institutionen

“[...] the customary structures of Southern Sudan are historically a product of institutional hybridization. The system of chiefs as it exists today is more a product of British innovation and dynamic evolution over time than evidence of the persistence of age-old structures. However, the system has become so well embedded in their culture and life worlds that local residents regard it as indigenous and believe in its efficacy to regulate their access to land and to adjudicate social conflicts. Indeed, it is this social embeddedness that distinguishes institutions such as the system of chiefs

⁸³² South Sudan News Agency, 17.2.2011, South Sudan Political Parties Leadership Forum Meeting.

⁸³³ Gurtong, 8.3.2011, Political Parties Resign from Constitutional Committee. In: <http://www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ctl/ArticleView/mid/519/articleId/4974/Political-Parties-Resign-From-Constitutional-Committee.aspx> [Zugriff: 12.3.2011]

⁸³⁴ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 40.

from bureaucratic structures which are normally viewed by people as arms of an external authority such as the state.”⁸³⁵

4.5.1.1 Traditionelle Autoritäten

Der Begriff traditionelle Autoritäten beschreibt Formen von Autorität innerhalb lokaler Gemeinschaften, welche von lokalen Gewohnheiten, Gesetzen und der historischen Entwicklung geprägt sind und gegenüber der eigenen Gemeinschaft rechenschaftspflichtig sind. Mit administrativen Kompetenzen ausgestattete traditionelle Autoritäten werden als *chiefs* bezeichnet, wohingegen *spear masters*, *elders*, *clan and lineage leaders* politische und spirituelle Aufgaben innerhalb eines bestimmten Territoriums oder für eine bestimmte durch Verwandtschafts-Verhältnisse zusammengehörige Gruppe ausüben.⁸³⁶

In der Zeit des anglo-ägyptischen Kondominiums nutzte die Kolonialverwaltung lokale Strukturen und inkorporierte diese in ihr System der indirekten Herrschaft. Während die Königreiche der Shilluk, Azande und Anyuak erbliche zentralistische Strukturen aufwiesen, auf welchen die britischen Beamten aufbauten, wurden im Falle der Dinka oder Nuer solche politischen und administrativen Institutionen konstruiert, in welchen einflussreiche Personen wie *lineage* oder *clan heads* mit administrativen Aufgaben wie der Konfliktschlichtung (bspw. für Ehen oder den Austausch von Rindern) und Steuereinhebung beauftragt wurden.⁸³⁷

Während des Krieges war die Rolle traditioneller Autoritäten geprägt von der Interaktion mit den Kriegsparteien. Chiefs fungierten nicht nur als Steuereinheber und Richter, sondern mussten auch Abgaben an die SPLA in Form von Nahrung, Rindern und Rekruten leisten. Die Verwaltungsebenen county, payam (mehrere Dörfer umfassend) und boma (einzelnes Dorf) wurden von der SPLA 1993 eingeführt.⁸³⁸

Während der Zeit des ägyptisch-britischen Kondominiums bediente sich die koloniale Verwaltung des Systems der indirekten Herrschaft im Südsudan, in welchem ein hierarchisch strukturiertes System an chiefs mit der Vermittlung zwischen der lokalen Bevölkerung und der Kolonialverwaltung betraut wurde. Außerdem wurden ihnen Kompetenzen zur Rechtssprechung, Einhebung von Steuern und Arbeitskräftemobilisierung übertragen. Die Struktur der chiefs war häufig so, dass unter dem zuständigen britischen Bezirkskommissionär ein *paramount chief* war, welcher die Schnittstelle zu den einzelnen *executive chiefs* der einzelnen Dörfer war, welche wiederum auf eine Reihe an

⁸³⁵ Sudnes, Frode/ Shanmugaratnam, N. (2008): Socio-economic Revival & Emerging Issues related to land & customary institutions in Yirol, Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 59-76. S. 72.

⁸³⁶ Santschi, Martina (2010): Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan. In: Tsantsa 15. S. 109

⁸³⁷ Ebd.

⁸³⁸ Ebd.

headman für bestimmte Angelegenheiten innerhalb der Dörfer zurück griffen. Dieses System ist mancherorts noch heute intakt. Gemeinsames Charakteristikum ist die hierarchische Ordnung zwischen chiefs und headmen, sowie die Vererbung der Positionen innerhalb der Familie, wobei mancherorts die Selektion des chiefs die öffentliche Zustimmung der Gemeinschaft bedarf, bzw. diese die Resignation eines ineffizienten chiefs fordern kann. Die Aufgabe der chiefs ist es außerdem Streitigkeiten innerhalb der Gemeinschaft sowie zwischen Stämmen oder Teilen von Stämmen zu schlichten. Neben den chiefs als ausführende Organe gibt es mancherorts eine starke Anerkennung der *Ältesten*, welche aufgrund ihrer Autorität eine ausgleichende Rolle gegenüber den chiefs und headmen einnehmen.⁸³⁹

Die Aktivitäten der chiefs beschränken sich auf payam und boma Ebene. Im Falle von Aweil East county berichtet Martina Santschi, dass trotz der Präsenz staatlicher Verwaltungsbeamten (dem *county commissioner* und seiner Administration) keine budgetären Mittel für die Administration auf county, payam oder boma Ebene zur Verfügung stehen. Die Administration auf payam Ebene ist aufgeteilt auf zwei *executive chiefs*, welche beide einem Gericht vorstehen und die Arbeit der *sub-chiefs* und *gol leaders* überwachen. Sub-chiefs sind Mitglieder der Gerichte der chiefs und sind für die Rechtssprechung verantwortlich, beispielsweise in Nachbarschaftsstreitigkeiten oder bezüglich verspäteter Rinderzahlungen. Gol leaders andererseits übernehmen kleinere Streitigkeiten in der lokalen Nachbarschaft und heben Steuern ein. Generell betrifft die Rechtssprechung der Gerichte häufig den Austausch von Rindern (bspw. verspätete Zahlungen des Brautpreises oder aufgrund der Weigerung der Rückzahlung geliehener Rinder), aber auch Scheidungen oder das *Durchbrennen* von Mädchen.⁸⁴⁰

„The Local Government Act clearly envisages a continuation of the multiple roles of chiefs, as administrative and executive authorities in their villages and also as judges or presidents of local courts. The chiefs have succeeded remarkably in maintaining their unique and interstitial status: They are closely connected to the government, and yet somehow apart from it too.“⁸⁴¹

⁸³⁹ Rolandsen, Oystein (2005): *Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*. Nordiska Afrikainstitutet. S.72f.

⁸⁴⁰ Santschi, Martina (2010): *Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan*. In: Tsantsa 15. S. 110.

⁸⁴¹ Leonardi, Cherry/ Moro, Leben Nelson/ Santschi, Martina/ Isser, Deborah H. (2010): *Local Justice in Southern Sudan*. Washington: United States Institute of Peace. S. 25.

Die Beziehung von chiefs zu lokalen Gemeinschaften bzw. der Wählerschaft kann durch Rechenschaftspflicht, Transparenz und Partizipation gekennzeichnet sein,⁸⁴² jedoch variieren Legitimität und Autorität von chiefs zwischen Gemeinschaften erheblich.⁸⁴³

Während traditionelle Systeme im Südsudan Kontinuität und Anpassungsvermögen beweisen, stellt eine erheblicher Bruch, verglichen zur Zeit des Bürgerkriegs, eine wesentliche Herausforderung für die Effektivität der chiefs dar. In der Zeit des Bürgerkriegs hielten Milizen oder die SPLA lokale Gewalt in Schach. Mit der Änderung des Umfelds, der Beendigung des Bürgerkriegs und der Ächtung von Gewalt, verloren die chiefs ihre Autorität gegenüber bewaffneten Gruppen, wie Mareike Schomerus berichtet:

„[Einer der ältesten Männer im Raum fragt:] „Wie sollte ich die Macht haben, mit Autorität zu sprechen? Wenn ein Mann mit einer Waffe kommt, dann bin ich schwach. Muss nicht jemand anders solche Probleme lösen?“⁸⁴⁴

4.5.1.2 Civil Authority of the New Sudan (CANS)

Bereits 1984 begann die SPLM/A eine zivil/militärische Administration einzurichten, welche die Verbindung zwischen der SPLA und der lokalen Bevölkerung darstellte. Lokale chiefs vertraten die Gemeinschaften und unterstanden in ihren administrativen und judikativen Aufgaben und Kompetenzen dem Civil-Military Administrator (CMA). Ein System aus Polizeiposten, inter-tribal conference (ab 1990) und eine enge Koordination von SPLA Kommandeuren hielt Viehdiebstähle im Zaum.⁸⁴⁵ Im Zuge der 1990er Jahre wurde aufgrund politischer und logistischer Bedürfnisse ein ziviles Administrationsnetzwerk auf den fünf Regierungsebenen (nationaler, regionaler, bezirks, payam und boma Ebene) errichtet, welches von SPLA Offizieren geführt wurde. Die lokalen Autoritäten hatten die politisch-militärische Autorität der SPLM/A zu akzeptieren,⁸⁴⁶ und wurden im Gegenzug ermächtigt Steuern einzuheben, lokalen Gerichten vorzusitzen und Arbeitskräfte und Soldaten zu rekrutieren (*governance at the local level*).⁸⁴⁷

“Thus the system of chiefs and customary laws and modes of local administration grew stronger in these areas. Furthermore, the Movement’s recognition and adoption of the system reaffirmed the latter’s legitimacy. The people were by and large content with

⁸⁴² Baker, Bruce/ Scheye, Eric (2009): Access to Justice in a Post-Conflict State: Donor-supported Multidimensional Peacekeeping in Southern Sudan. In: International Peacekeeping 16 (2), 171-185. S. 181.

⁸⁴³ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.20.

⁸⁴⁴ Schomerus, Mareike (2010): Unabhängig, doch kein Staat? In: Weltsichten 12-2010 - 1-2011, 18-22. S. 22.

⁸⁴⁵ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.67f.

⁸⁴⁶ Sudnes, Frode/ Shanmugaratnam, N. (2008): Socio-economic Revival & Emerging Issues related to land & customary institutions in Yirol, Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 59-76. S. 60.

⁸⁴⁷ UNDP (2010): Southern Sudan: Local Governance in Complex Environments Project Assessment. DGTTF Lessons Learned Series. New York: UNDP. In: <http://www.undp.org/oslocentre/docs10/UNDP%20Southern%20Sudan%20for%20web.pdf> [Zugriff: 16.2.2011] S. 15

the situation: their rights to resources were being governed by the customs and rules they were familiar with, and the Movement had assured them that the same land tenure system could continue under the new regime. The SPLM/As approach also helped to enhance its political legitimacy among the people.”⁸⁴⁸

Der Einfluss der CMAs auf die lokale Bevölkerung war von Ort zu Ort verschieden und ebenso am selben Ort zu verschiedenen Zeiten. Vor allem der Grad an Unsicherheit, die Entfernung zur Front und die Anzahl intern Vertriebener variierten die Handlungsmöglichkeiten der CMAs. Die Verschiedenartigkeit lokaler Administration war allerdings nicht nur von den unterschiedlichen lokalen Bedingungen geprägt, sondern auch von den unterschiedlichen Persönlichkeiten vor Ort.⁸⁴⁹

Der Grad an Unsicherheit diktiert die Prioritäten und macht Anstrengungen Sicherheit herzustellen zum übergeordneten Ziel, wodurch politische Reformen und Liberalisierungen (SPLM National Convention 1994) unter Verweis auf die Sicherheitslage gestoppt wurden. Der hohe Grad an Unsicherheit in den von der SPLM/A kontrollierten Gebieten zwischen 1992-96 ließ lediglich den Aufbau lokaler Grundstrukturen zu, ohne jedoch der Bevölkerung eine Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen zu ermöglichen.⁸⁵⁰

4.5.2 Local Government Act 2009

Die Interimsverfassung des Südsudans 2005 (ICSS) verweist in Artikel 50 (c) darauf, dass die lokale Regierungsebene innerhalb der Bundesstaaten nahe zur Bevölkerung sein soll. Artikel 173 umreißt Eckpunkte, sowie normative Ziele lokaler Regierungsführung: „[to] promote self-governance and enhance the participation of people and communities in maintaining law and order and promoting democratic, transparent and accountable local government;”.⁸⁵¹

“The Community Governments are the Local Authorities which pre-existed in all the homelands of the people and in the urban settlements of the people founded on their customs and traditions where customs are the source of legislation and where cultures are the basis of strength, harmony and inspiration, to which Local Government institutions shall be committed, respected and promoted.”⁸⁵²

4.5.2.1 Local Government Framework

⁸⁴⁸ Sudnes, Frode/ Shanmugaratnam, N. (2008): Socio-economic Revival & Emerging Issues related to land & customary institutions in Yirol, Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 59-76. S. 71f.

⁸⁴⁹ Rolandsen, Oystein (2005): Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s. Nordiska Afrikainstitutet. S.71.

⁸⁵⁰ Ebd., S.134.

⁸⁵¹ GoSS (2005): Interim Constitution of Southern Sudan 2005. Art. 173, Para 6 (a).

⁸⁵² GoSS (2009): Local Government Act. Para 6 (4).

Finanziert durch den Democratic Governance Thematic Trust Fund (DGTTF) der UNDP entstand das Projekt *Support for the Development of Policies and Legislation for Responsive, Accountable and Equitable Local Government in Southern Sudan* aus früheren Anstrengungen heraus und zielte darauf ab, einen inklusiven *Local Government Framework* zu erstellen und dessen Aufbau zu unterstützen.⁸⁵³

Schweizer Anstrengungen seit 2000 Versammlungen traditioneller Autoritäten (u.a. in den Nuba Bergen) zu ermöglichen komplementierten Anstrengungen der UNDP und auch der SPLM in dieser Richtung. 2004 lud die SPLM/A Führung traditionelle Könige, Königinnen und chiefs zu einem beratenden Gespräch nach Kapoeta, aus welchem die Kamuto Deklaration hervorging, welche befand, dass es unerlässlich ist, die Kompetenzen traditioneller Führer und chiefs innerhalb eines *framework of local governance* zu definieren und zu bestimmen. Seit 2004 setzte das *Local Governance Secretariat* der SPLM in Zusammenarbeit mit UNDP einen Prozess in Gang, welcher durch Konsultationen, Erhebungen und Workshops den Entwurf des Local Government Frameworks prägte und schließlich auch den daraus resultierenden Local Government Act von 2009.⁸⁵⁴

„These workshops demonstrated a high level of innovation and resulted in the first time that traditional authorities, as such a category, had a direct input into the legislative framework of the future Local Government Act.“⁸⁵⁵

Die Gestaltung des *Local Government Recovery Programme (LGRP)* war das zweite Ziel des Projekts, wodurch technische Unterstützung in der Gestaltung des LGA sichergestellt und die sub-nationalen Regierungsebenen gestärkt werden sollten. In Kooperation mit PACT und CRS wurde die erste Phase von 2006-08 finanziert, während eine zweite Phase für den Zeitraum von 2009-11 gestartet wurde.⁸⁵⁶

4.5.2.2 Community Governments

Im Zuge der Verabschiedung des *Local Government Act (2009)* wurden *National and State councils of Traditional Authorities and Leaders* geformt, welche in den Planungs- und Budgetierungsprozess ihrer jeweiligen Ebene integriert werden und darüber hinaus eine bedeutende Rolle in Sachen inter-ethnischer Konfliktlösung spielen sollen.⁸⁵⁷

⁸⁵³ UNDP (2010): Southern Sudan: Local Governance in Complex Environments Project Assessment. DGTTF Lessons Learned Series. New York: UNDP. In: <http://www.undp.org/oslocentre/docs10/UNDP%20Southern%20Sudan%20for%20web.pdf> [Zugriff: 16.2.2011] S. 16.

⁸⁵⁴ Ebd.

⁸⁵⁵ Ebd.

⁸⁵⁶ UNDP (2006): Local Government Recovery Programme (LGRP). GoSS and UNDP. In: <http://www.sd.undp.org/doc/prodocs/southern/Local%20Government%20Recovery%20Programme%20in%20Southern%20Sudan%201%20Osdg1.pdf>

⁸⁵⁷ UNDP (2010): Southern Sudan: Local Governance in Complex Environments Project Assessment. DGTTF Lessons Learned Series. New York: UNDP. In: <http://www.undp.org/oslocentre/docs10/UNDP%20Southern%20Sudan%20for%20web.pdf> [Zugriff: 16.2.2011] S. 16.

„[...] this act defined administrative authority and functions and set the role of chiefs in the local government as „semi-autonomous authorities at the state and local government levels; [who] administer customary law and justice in the customary law courts [...] and exercise functions at the local government levels within their respective jurisdictions.“⁸⁵⁸

Das Gesetz sieht die Schaffung von chieftainships vor, welche eine bestimmte Mindestanzahl an Einwohnern voraussetzt. Während Teile der GoSS und der UN die Rolle der chiefs von oben her bestimmt wissen möchte, sehen die traditionellen Autoritäten und Gemeinschaften die Rolle der chiefs sowohl als Administratoren und gleichzeitig auch als Repräsentanten der Gemeinschaft. Beispielsweise organisieren chiefs gemeinnützige Arbeitsgruppen um NGOs z.B. im Bau von Gesundheitszentren zu unterstützen.⁸⁵⁹

Erst infolge der Anfang 2011 noch ausstehenden Ratifikation des Gesetzes in den einzelnen Gliedstaaten werden die Ratsmitglieder der zehn *Councils of Traditional Authority Leaders* (COTAL) gewählt, welche wiederum im COTAL auf nationaler Ebene die zehn einzelnen Räte vertreten, deren primäre Aufgaben es sind als Schnittstelle zwischen traditionellen und modernen Strukturen zu fungieren, sowie als zivilgesellschaftliches Dialogforum und als beratendes Gremium und Vertreter der Gemeinschaften.⁸⁶⁰

Die Umsetzung des Local Government Act wird allerdings durch mangelnde Verbreitung der Inhalte des Gesetzes und Unwissen erschwert, wodurch die Autorität und damit verbundene Kompetenzen der Traditionellen Autoritäten weiterhin lokal verhandelt werden. Analphabetismus der chiefs ist für eine Einbindung in die staatlichen Strukturen ein Hindernis, wobei generell die Beziehung zwischen staatlichen Verwaltern und den chiefs zu regeln ist – beispielsweise im Hinblick darauf, ob chiefs von Bezirkskommissionären ihres Amtes enthoben werden dürfen.⁸⁶¹

Die Unterscheidung in staatliche und nichtstaatliche Strukturen ist allerdings nicht immer einfach zu ziehen, da viele derzeitige Administratoren, Politiker und SPLA-Offiziere Söhne oder Brüder von chiefs sind, sowie Administratoren auf payam Ebene während des Krieges für die SPLA gekämpft haben oder gleichzeitig auch *lineage heads* und payam Administratoren sind. Die Bedeutung und der

⁸⁵⁸ Santschi, Martina (2010): Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan. In: Tsantsa 15. S. 110.

⁸⁵⁹ Ebd.

⁸⁶⁰ Schürch, Frank (2011): Das Engagement der Schweiz. Stellvertreter des Sondergesandten für den Sudan und das Horn von Afrika, Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, Bern – Tagung am 28.1.2011 an der Evangelischen Akademie Loccum.

⁸⁶¹ Santschi, Martina (2010): Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan. In: Tsantsa 15. S. 110.

Einfluss traditioneller Autoritäten zeigte sich bspw. in der politischen Mobilisierung für die Wahlen 2010 in ruralen Gebieten.⁸⁶²

Die Verlagerung von Kompetenzen auf untere politische Ebenen kam bisher keine Priorität zu, jedoch sieht der LGA bspw. die Wahl von *county commissioners* auf lokaler Ebene vor, welche bisher in Abwesenheit lokaler Wahlen vom Gouverneur ernannt wurden: „In practice, many commissioners operate like feudal lords, with few if any checks on their authority and their rule subject only to their personal relationship with the governor.“⁸⁶³

“New government structures are being created while at the same time there is a reliance on governance systems that are not readily linked to a vision of Southern Sudan’s possible future as an independent state, or even as an autonomous region. While theoretically, Southern Sudan aims to be decentralised, it has in reality become an extremely centralised system.“⁸⁶⁴

Diese Tendenz wurde durch mangelnde Effizienz und fehlende Dauerhaftigkeit von Finanztransfers auf lokale Ebene begleitet und durch einen Mangel an effektiver Überwachung und Nachvollziehbarkeit verstärkt.⁸⁶⁵

„In practice, the local government level is characterized by lack of funds to pay salaries and provide infrastructure and services. Where education, health services and access to clean water are available, international NGOs or churches provide most of the assistance. Given the current limited capacity of the newly installed administration, chiefs’ activities remain important.“⁸⁶⁶

⁸⁶² Santschi, Martina (2010): Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan. In: Tsantsa 15. S. 111.

⁸⁶³ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG. S. 19.

⁸⁶⁴ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.7.

⁸⁶⁵ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG. S. 19.

⁸⁶⁶ Santschi, Martina (2010): Between Community and Government: Traditional Authorities in Post-Conflict Southern Sudan. In: Tsantsa 15. S. 109.

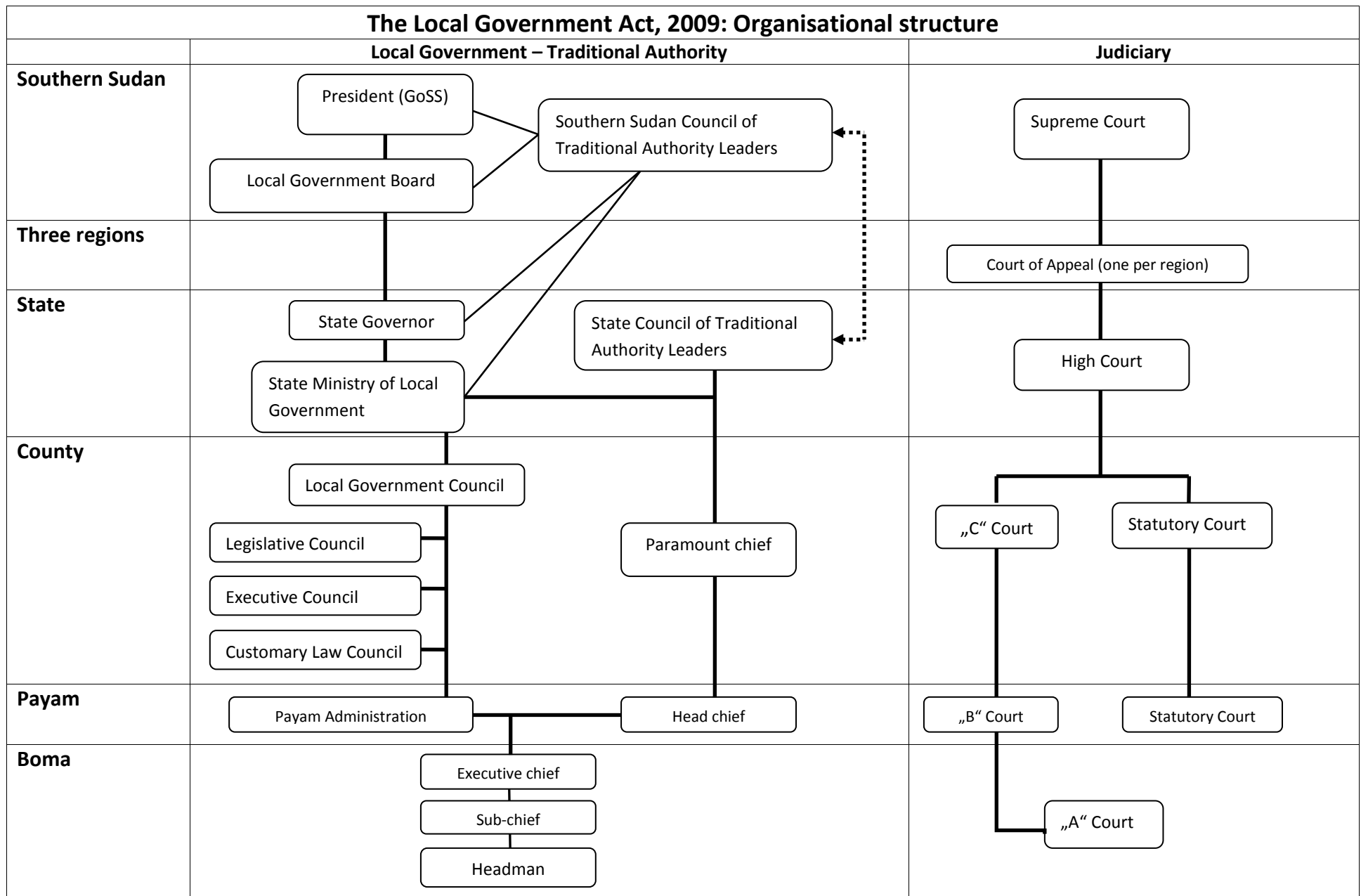


Tabelle 12: The Local Government Act, 2009: Organisational structure. Quelle: Schürch, Frank – Stellvertreter des Sondergesandten für den Sudan und das Horn von Afrika, Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten, Bern – Tagung am 28.1.2011 an der Evangelischen Akademie Loccum.

4.6 Nachhaltige Wirtschaft

„Ability of the people to pursue opportunities for livelihoods within a system of economic governance bound by law; Capacity and willingness of the state to provide a regulatory framework for inclusive economic growth and employment.“⁸⁶⁷

„[...] while much attention has been given to the impact of greed for resources as a motivation for civil wars, a more important cause of conflicts has been the failure of African governments to implement effective policies in favor of a secure and sufficient food supply for their people.“⁸⁶⁸

Das ökonomische Potential im Südsudan umfasst neben Öl auch Land und Wasser, wodurch zukünftig Viehzucht, Fischerei, Forstwirtschaft und auch Bergbau Investoren anziehen könnten.⁸⁶⁹ Die Einkommen aus dem Erdölsektor stellen einen beträchtlichen Teil des südsudanesischen Budgets dar, weshalb es transparenter und rechenschaftspflichtiger Mechanismen der Nutzung dieser Ressourcen bedarf, gleichzeitig jedoch gilt es auch andere Wirtschaftssektoren zu stärken, die Rolle von Rindern zu beachten und kontextspezifische Charakteristika zu berücksichtigen.⁸⁷⁰

“78% of households depend on crop farming or animal husbandry as their primary source of livelihood; 53% of the working population in Southern Sudan were unpaid family workers. 12% were paid employees. 51% [of the population are] under the age of 18 and 72% under the age of 30.“⁸⁷¹

4.6.1 Produktive Sektoren

Ein Ziel im JAM war es, die niedrige Produktivität im Südsudan zu steigern und durch den Aufbau von Märkten und Institutionen den Zugang zu Einkommen, Arbeitsplätzen und wirtschaftlichem Wachstum zu schaffen. Grundlegend dafür ist eine Orientierung am dominanten landwirtschaftlichen Sektor sowie ein schneller Aufbau essentieller infrastruktureller Einrichtungen und die Sicherstellung rechenschaftspflichtiger Institutionen, beispielsweise durch die Involvierung nicht-staatlicher Organisationen (z.B. *business associations*). Die Bedeutung privatwirtschaftlicher Akteure und ihr Beitrag zur Entwicklung des Südsudans werden im JAM betont, ebenso wie die Rolle der GoSS als

⁸⁶⁷ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 40.

⁸⁶⁸ Sikod, Fondo (2008): Conflicts & Implications for Poverty & Food Security Policies in Africa. In: Nhema, Alfred/ Zeleza, Paul Tiyaambe (Hg.): The roots of African Conflicts: The Causes & Costs. Oxford: James Currey, 199-213. S. 212.

⁸⁶⁹ NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 21.1.2011, Wirtschaftlicher Neubeginn im Südsudan, Internationale Ausgabe S. 11.

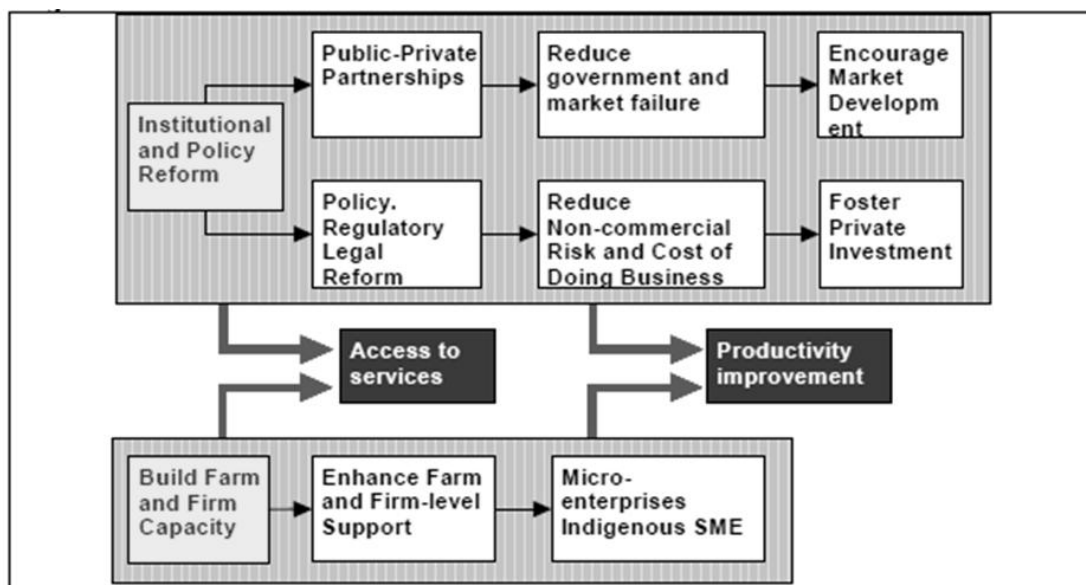
⁸⁷⁰ Für eine Analyse des Erdölsektors siehe u.a. European Coalition on Oil in Sudan (2010): Facts and Analysis IV. Utrecht: ECOS.; ECOS (2010): Post-Referendum Arrangements for Sudan's Oil Industry. Utrecht: ECOS.; Global Witness (2009): Fuelling Mistrust: The need for Transparency in Sudan's Oil Industry. London: Global Witness Limited.

⁸⁷¹ SSCCE (2010): Key Indicators for Southern Sudan. Juba: Southern Sudan Centre for Census, Statistics and Evaluation. S. 2;4.

Wächter makroökonomischer Stabilität und Bereitsteller von Unterstützungsmaßnahmen wie Forschungsinstitutionen oder ähnliches.⁸⁷²

„It combines actions required at the policy, legal and regulatory levels to provide the institutions and investment climate conducive to growth, with actions at the firm and farm level that will be necessary to support actors to take advantage of the opportunities provided.“⁸⁷³

Die Verbesserung ruraler Existenzgrundlagen und Einkommen ist nicht nur abhängig von der Kapazität staatlicher Institutionen oder dem Vorhandensein von Märkten, sondern auch von den individuellen Möglichkeiten Viehherden zu halten und Agrikultur zu betreiben. 2008 ging die GoSS davon aus, dass die Kosten zur Steigerung der Nahrungsmittelsicherheit im Zeitraum 2008-2011 geschätzte 56 Mio. US\$ für die Bereitstellung von Samen und Werkzeugen betragen würden. Weitere Kosten (170. Mio US\$) für die Errichtung von urbanen und ruralen Märkten, Schlachthöfen, veterinären Forschungseinrichtungen etc. fallen jedoch ebenso an wie Investitionen in Wassermanagement oder Sicherheit (Gesamtkosten der sechs Prioritäten lagen bei 6,4 Mrd. US\$).⁸⁷⁴



Grafik 20: Framework of Assistance for the Productive Sectors. Quelle: JAM (2005): Volume III. Cluster Reports. S. 137.

Die ländliche Wirtschaft ist durch traditionelle Formen der Rinderhaltung geprägt und es besteht eine enge Verbindung zwischen dem Zugang zu Wasser und Weideland und Unsicherheit – jedoch wurde wenig zur Förderung der lokalen Viehwirtschaft bspw. in Sachen Vermarktung von Milch oder Fleisch

⁸⁷² JAM (2005): Volume III. Cluster Reports. S. 136f.

⁸⁷³ Ebd., S. 136.

⁸⁷⁴ GoSS (2008): Expenditure Priorities and Funding Needs 2008-2011. Ministry of Finance & Economic planning. Prepared for the 2008 Sudan Consortium. S. 16f..

unternommen.⁸⁷⁵ Aufgrund von Planungsunsicherheit infolge der Wahlen und des Referendums zögerten viele Unternehmen/Geber langfristige kommerzielle Investitionen bereits im Vorfeld der Unabhängigkeit zu tätigen.⁸⁷⁶

Ein Beispiel kommerzieller Tätigkeit ist die Brauerei SAB-Miller, welche im Jahr 2009 bei Juba mit der industriellen Produktion von Bier begann. Die Schwierigkeiten beim Aufbau einer industriellen Produktion sind vielseitig: Während der zweijährigen Anlaufzeit bezahlte das Unternehmen zwar keine Steuern, jedoch stellt sowohl die Energieversorgung mit Dieselgeneratoren, als auch der Transport und der Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften eine Herausforderung dar. Derzeit werden Hopfen und Malz aus der EU importiert, wobei vor allem die hohen Transportkosten zwischen Mombassa und Juba die Produktionskosten enorm erhöhen, weshalb das Unternehmen die Produktion von Malz (aus Cassava) mit 2000 Beschäftigten vor Ort aufzubauen plant. Von den derzeit 291 Angestellten sind elf Ausländer, von denen sechs rein mit der Ausbildung der Mitarbeiter beschäftigt sind.⁸⁷⁷

Box 7: Existenzgrundlagen, Rinder und Land im Südsudan

“Several different types of assets are important for enabling an actor to develop livelihood strategies which result in a sustainable livelihood outcome. The assets identified in Yirol are as follows: land and water (natural capital); houses, hoes, ploughs, infrastructure and water-points (physical capital); education, training, health and labour (human capital); livestock and reciprocal claims (financial capital); marriages and networks (social capital), and political capital. Many of these are interlinked, and access to one type of asset may lead to access to another. [...]”⁸⁷⁸

“The majority of the people in the two payams cultivate food for subsistence, and if they have a surplus, they sell it. Since there is no banking system where the Dinka can store their savings, surpluses and any available money are invested in cattle, which the Dinka regard as their bank. In many senses, Dinka consider their cattle to represent not only personal but also clan assets. When a Dinka man marries, he pays the bride-wealth in cattle. The number of cattle paid is often much larger than one man can pay, and the groom’s father’s and mother’s families, neighbours and friends will help by contributing cattle. Cattle provided by others are not purely gifts (in the Western sense), and those who give cattle expect to get cattle back at a later stage. The reciprocal claim can go from one generation to the next, and when bride-wealth is received it is redistributed to people who have

⁸⁷⁵ Young, John (2010): Jonglei 2010: Another Round of Disarmament. Pretoria: Institute for Security Studies. S. 8ff.

⁸⁷⁶ ICG – International Crisis Group (2009): Jonglei’s Tribal conflicts: Countering Insecurity in South Sudan. Africa Report No. 154. Juba, Nairobi, Brussels: ICG. S. 23.

⁸⁷⁷ NZZ – Neue Zürcher Zeitung, 21.1.2011, Wirtschaftlicher Neubeginn im Südsudan, Internationale Ausgabe S. 11.

⁸⁷⁸ Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 50.

helped the family by paying bride-wealth at an earlier stage. The reciprocal system ties the community together, but it is also part of risk management. [...]”⁸⁷⁹

“The indigenous land tenure system in Aluakluak and Ngop is communal in the sense that land belongs to the community and an individual’s access to it presupposes membership in the community. The chiefs act as the custodians of the land on behalf of their communities. All of the land within the borders of these two payams is divided between the different tribes and sections, and the members are entitled to usufruct rights to land, which are allocated to them by the chief. [...] As a rule, the recipient is a married male. When a piece of land allocated to a person is abandoned, it returns to the custody of the chief. [...] Senior officials of the SPLM stated explicitly that the indigenous land tenure system in Southern Sudan was a communal tenure system in which land belonged to the community and the chiefs served as the custodians of the land.”⁸⁸⁰

Bisherige Landverkäufe, beispielsweise durch Paulino Matieps Sohn, welcher etwa 400.000 Hektar Land in Unity State an ausländische Investoren verkaufte, werden als mögliche Quellen politischer Fragmentierung und steigender Unsicherheit gesehen,⁸⁸¹ da Korruption und Misswirtschaft ohne effektive gesetzliche Rahmenbedingungen und Regulationsmechanismen Tür und Tor offen stehen.⁸⁸²

Kurzfristige Auswirkungen auf die Situation im Südsudan gehen vom Handel mit den Nachbarländern aus. Eine ausführliche Studie zum grenzüberschreitenden Handel mit Uganda unterstreicht das mögliche Potential des kommerziellen Austausches zur Friedenskonsolidierung (im Sudan und in Uganda) beizutragen sowie mögliche negative Auswirkungen im Falle unzureichender Regulierung durch rechenschaftspflichtige Institutionen: Während die hohe Nachfrage nach Nahrungsmitteln im Südsudan Anreize für Bauern und Händler in Norduganda bietet, kann der verstärkte Import ugandischer Produkte Auswirkungen auf die Preise in beiden Ländern haben, wodurch die lokale Produktion im Südsudan nicht mehr konkurrenzfähig werden könnte. Die starke Stellung ausländischer Händler im Südsudan kann darüber hinaus sowohl zu einer Übertragung von Fähigkeiten führen, als auch zur Festigung von Ressentiments gegenüber ugandischen Händlern. Das Einheben von Steuern und Abgaben importierter Güter wiederum kann genutzt werden um staatliche Einnahmen abseits von Öleinnahmen zu erhöhen. Ohne ausreichende Überwachung

⁸⁷⁹ Tofte, Amalie Hilde/ Haug, Ruth (2008): War, Wealth & Poverty in Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 41-58. S. 51.

⁸⁸⁰ Sudnes, Frode/ Shanmugaratnam, N. (2008): Socio-economic Revival & Emerging Issues related to land & customary institutions in Yirol, Southern Sudan. In: Shanmugaratnam, N. (Hg.): Between War & Peace in Sudan & Sri Lanka. Oxford: James Currey, 59-76. S. 62f.

⁸⁸¹ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 36.

⁸⁸² Paterno, Steve (2011): Review of South Sudan investment deals and contracts. In: Sudan Tribune, 27.2.2011. In: http://www.sudantribune.com/spip.php?iframe&page=imprimable&id_article=38129 [Zugriff: 3.4.2011]

können jedoch willkürliche Einhebungspraktiken zu Korruption und einer Schwächung staatlicher Legitimität beitragen.⁸⁸³

In der Gestaltung entsprechender Politiken sind neben kontextspezifischen Besonderheiten der südsudanesischen Wirtschaft auch regionale Unterschiede zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Orientierung des Handels von Städten im nördlichen Südsudan mit Khartum (bspw. Raja in WBEG) und der Orientierung Jubas Richtung Uganda und Kenia, sowie der dominanten Akteure im Handel (meist ugandische, kenyanische oder arabische Händler).⁸⁸⁴

4.7 Soziale Harmonie und Zusammenhalt

„Ability of the different peoples of Southern Sudan to live and coexist peacefully, where different groups are able to address the legacy of past abuses; Capacity and willingness of the state to prevent discrimination and exclusion of particular groups in society, and foster social harmony.“⁸⁸⁵

Während des Bürgerkrieges wurde primär Gewalt als Mittel zur Schaffung eines gesellschaftlichen Konsens eingesetzt. Zentrale Dreh- und Angelpunkte zukünftiger gesellschaftlicher Kohäsion in einem unabhängigen Südsudan wurden Anfang 2010 an die Southern Sudan Task Force 2011 unter Leitung von VP Riek Machar übertragen. Die International Crisis Group fokussiert sich in ihrem Bericht auf fünf Themengebiete von den insgesamt 59 Aufgaben der Task Force: Dezentralisierung, Verteilung des Ölreichtums, Gesetzgebung, Wahlrechtsreform und Volkszählung.⁸⁸⁶

Ausgehend von der Annahme, dass zukünftig die Forderungen lokaler Wählerschaften nach öffentlichen Leistungen, Entwicklung und rechenschaftspflichtiger Interaktion mit der Zentralregierung stärker werden, kommt der transparenten und dauerhaften Kompetenz- und Mittelverteilung auf subnationaler Ebene enorme Bedeutung zu. Die Verteilung der Einnahmen aus dem Ölsektor spielt dabei eine zentrale Rolle, wobei es gilt, lokale Patronagenetzwerke zu schwächen und starke Verbindungen zwischen Staat und Gesellschaft herzustellen. Eine Anpassung des Wahlrechts und der gesetzlichen Grundlagen zivilgesellschaftlicher Information und Interessensartikulation stellt die SPLM vor eine nicht zu unterschätzende Aufgabe, welche Jahre an Verhandlungen bedeuten kann, in welcher adäquate Regulations- und Überwachungsmechanismen verhandelt werden müssen.⁸⁸⁷

⁸⁸³ Carrington, Graham (2009): Cross-border trade: fuelling conflict or building peace: An exploration of cross-border trade between Sudan and Uganda and the implications for peacebuilding. London: Conciliation Resources. S. 26.

⁸⁸⁴ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.19

⁸⁸⁵ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 40.

⁸⁸⁶ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG.

⁸⁸⁷ Ebd., S. 17ff.

4.8 Regionale Stabilität und Kooperation

„Ability of the people to enjoy the benefits of living in a peaceful region or neighbourhood; Capacity and willingness of the state to maintain constructive relations with its neighbours and the wider region, and contribute to regional stability and cooperation.“⁸⁸⁸

Peace- und Statebuildingziele umfassen die Fähigkeit des Staats durch konstruktive Beziehungen mit den Nachbarstaaten Kooperation zu forcieren und ein friedliches Umfeld zu schaffen, in welchem Grenzsicherung, Handel und die Nutzung des Nilwassers eine wichtige Rolle spielen, sowie die Klärung der gemeinsamen Nutzung der Ölressourcen im Süden und der Ölinfrastruktur im Norden.⁸⁸⁹

“Southern Sudan is a rapidly changing environment in which ‘flexibility’ is a byword for successful intervention.“⁸⁹⁰

4.8.1 Post-Referendum Themen – Khartum/Juba

Eine konstruktive Beziehung zwischen Khartum und Juba spielt aufgrund einer Reihe von Themen und gemeinsamen Herausforderungen eine zentrale Rolle, auch bzw. vor allem nach der Sezession des Südens. Der Sezessionsprozess wird nicht kurzfristig vollendet sein, sondern langfristig u.a. Fragen der gemeinsamen der Sicherheits- und Entwicklungspolitik betreffen, bspw. bezüglich den Three Areas und Darfur. Folgende Angelegenheiten stellen die ehemaligen Konfliktparteien vor zukünftige Herausforderungen.⁸⁹¹

Grenzen: Die Grenzziehung zwischen Nord- und Südsudan ist an mehreren Stellen umstritten, weshalb eine vollständige Demarkierung noch ausständig ist. Concordis International listet neun umstrittene Grenzregionen mit detaillierten Analysen der unterschiedlichen Konflikt dynamiken auf. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen (Gold, Kupfer, möglicherweise Uran) und traditionellen Weideflächen spielt in der politischen Einigung eine entscheidende Rolle. Aufgrund divergierender Interessen zwischen lokaler und nationaler Ebene wird jedoch eine dauerhafte Einigung erschwert.⁸⁹² Befürchtungen lokaler Gruppen von wichtigen Entscheidungen exkludiert zu werden, führten bereits zum Einsatz von Gewalt (Abyei, Januar 2011). Während die Einigung zwischen den nationalen Eliten bezüglich der Grenzziehung und dem Zugang zu Ressourcen von Bedeutung ist, müssen eventuelle Entscheidungen auch auf lokaler Ebene mitgetragen werden. Die Integration lokaler Gemeinschaften

⁸⁸⁸ GoSS (2010): The International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding: Contribution by the Government of Southern Sudan. International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding. Paris: OECD. S. 41.

⁸⁸⁹ Ebd.

⁸⁹⁰ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 45.

⁸⁹¹ Ebd., S. 27.

⁸⁹² Concordis International (2010): More than a Line: Sudan's North-South Border. Sudan Report. Cambridge: Concordis International Trust.

in die Konsensfindung zwischen den nationalen Eliten und die Berücksichtigung der Auswirkungen der Grenzziehung auf deren Existenzgrundlagen sollte insofern im Mittelpunkt politischer Einigungsprozesse stehen, um zu langfristiger Stabilität beizutragen.⁸⁹³

Öl: Die Grenzziehung hat direkten Einfluss auf die Verteilung der Ölvorkommen, wobei der Löwenanteil (82%) sich ohnehin im Südsudan befindet. Die Verteilung der Ölfelder Heglig und Bamboo um Abyei, welche etwa 13% der bekannten Ölreserven entsprechen, sind trotz Entscheidungen der Abyei Boundary Commission und des Permanent Court of Arbitration noch umstritten.⁸⁹⁴ Aufgrund der Ölvorkommen unter südsudanesischem Boden und der notwendigen Infrastruktur im Norden (Pipeline nach Port Sudan; Raffinerien) ist eine Kooperation jedoch kurz- bis mittelfristig im beiderseitigen Interesse.⁸⁹⁵

Wasser: Derzeitige Regelungen bezüglich der Nutzung des Nilwassers wurden 1929 zwischen Großbritannien und Ägypten bzw. 1959 zwischen Ägypten und Sudan verhandelt.⁸⁹⁶ Seit 1997 bestehen Verhandlungen bezüglich eines Cooperative Framework Agreement (CFA) innerhalb der Nile Basin Initiative (NBI) von Anrainerstaaten des Nils, welche bisher noch zu keiner Einigung kamen. Bedeutung erfährt eine Neuverteilung der Nutzungsmengen aufgrund des Baus von Wasserkraftwerken zur Energiegewinnung und künstlicher Bewässerungsanlagen für die Landwirtschaft.⁸⁹⁷ Sollten keine neuen Verträge zustande kommen und sich der Südsudan den bestehenden Verträge, wie angedeutet, verpflichtet fühlen, muss Juba die Nutzung der dem Sudan vertraglich zugesagten Menge des Nilwassers mit Khartum verhandeln.⁸⁹⁸

Nationalität: Der Status von StaatsbürgerInnen aus dem jeweils anderen Landesteil ist zu klären, wobei oft auf das ‚Vier Freiheiten‘-Abkommen zwischen dem Sudan und Ägypten verwiesen wird, in welchem Staatsbürger beider Nationen im jeweils anderen Staat das Recht auf Freizügigkeit, Eigentum, ständigen Aufenthalt und Arbeit genießen.⁸⁹⁹

Schulden und Vermögen: Die Aufteilung der Staatsschulden und staatlicher Vermögen und Betriebe (im Südsudan) ist keine einfache Angelegenheit, vor allem da Juba die Ansicht vertritt, dass die

⁸⁹³ Johnson, Douglas (2010): When Boundaries Become Borders: Impact of boundary-making in Southern Sudan's frontier zones. London: Rift Valley Institute.

⁸⁹⁴ McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 35.

⁸⁹⁵ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 27.

⁸⁹⁶ Vgl. Kimenyi, Mwangi/ Mbaku, John Mukum (2010): Turbulence in the Nile: Toward a consensual and sustainable allocation of the Nile River Waters. Africa Growth Initiative. Washington: Brookings Institution.

⁸⁹⁷ International Peace Institute (2010): A Political Storm over the Nile. Issue Brief. Washington: IPI.

⁸⁹⁸ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 27.

⁸⁹⁹ Ebd., S. 27.

derzeitigen Schulden in Höhe von 34 Mrd. US\$ vor allem für die Finanzierung des Kriegs gegen den Süden verwendet wurden.⁹⁰⁰

Nationale Sicherheit: Im Zuge der Sezession ist die Auflösung der JIUs eine Herausforderung für beide Konfliktparteien, welche zu möglichen Spannungen beitragen kann.⁹⁰¹ Insgesamt gilt es mehr als 15.000 im Südsudan und in grenznahen Regionen stationierte SAF-Soldaten innerhalb der JIUs in die SAF zu integrieren, wie es im CPA vorgesehen ist.⁹⁰² Der Konflikt in Darfur stellt darüber hinaus ebenfalls eine gemeinsame Herausforderung dar, in welcher die SPLM als Vermittler auftreten könnte.⁹⁰³

4.8.2 Regionale und internationale Beziehungen

„Zahlreiche internationale Akteure befassen sich mit dem Sudan: die Regionalorganisationen, die Sonderbeauftragten der Sicherheitsratsländer und der EU zum Sudan (die sogenannten E6, also die USA, China, Russland, Großbritannien, Frankreich und die EU), die Vereinten Nationen (UN), die Afrikanische Union (AU) und die Liga der Arabischen Staaten.“⁹⁰⁴

Während eine vollständige Harmonisierung internationaler Anstrengungen unrealistisch ist, gilt es jedoch die Zusammenarbeit zu stärken, beispielsweise zwischen dem *AU High-Level Implementation Panel*, geführt von Thabo Mbeki, und dem *UN Secretary-General's Panel on the Referenda in Sudan*, geführt von Benjamin Mkapa, welche überlappende Mandate in der Mediation zwischen den Konfliktparteien besitzen und auch zukünftig eine wichtige Rolle spielen sollen.⁹⁰⁵

„[...] once armed conflict has erupted, it is very likely to escalate rapidly [...] and reciprocal trust collapses along with confidence in any third-party mediation. It will be difficult for neighbouring countries to remain uninvolved, which in turn will complicate diplomatic efforts. Egypt has a strong commitment to a united Sudan, Uganda has deep ties with the South, and most of the other neighbors have been involved militarily in Sudan in recent years. The international community's leverage will be reduced to almost zero during such a stage, and international actions will be focused

⁹⁰⁰ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 27.

⁹⁰¹ Ebd., S. 27.

⁹⁰² McEvoy, Claire/ LeBrun, Emile (2010): Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan. HSBA Working Paper 20. Genf: Small Arms Survey. S. 35.

⁹⁰³ Jon Lunn (2010): Sudan, 2003-09. House of Commons: Briefing Paper. S. 8. In: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snia-05555.pdf> [Zugriff: 11.2.2011]

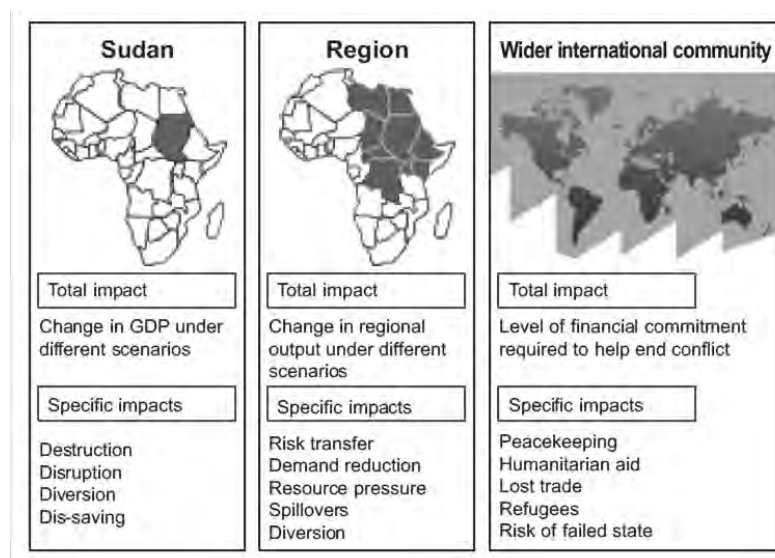
⁹⁰⁴ Weber, Annette (2010): Der politische Raum im Sudan: Zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg. SWP-Studie 20. Berlin: SWP. S. 6.

⁹⁰⁵ Romita, Paul (2010): The Sudan Referenda: What Role for International Actors? Issue Brief. Washington: International Peace Institute. S. 7.

mostly on the evacuation of foreign nations, safety to peacekeepers and aid workers, and responding to humanitarian crises.”⁹⁰⁶

Die Einstellungen benachbarter Staaten gegenüber der Sezession des Südsudans sind geteilt, nicht zuletzt aufgrund ihrer historischen Verbindung zu Khartum bzw. Juba. Während Uganda einen unabhängigen Süden unterstützt (Khartums Unterstützung für die LRA mag ein Grund sein), äußerte sich Muammar al-Gaddafi gegen eine Sezession des Südens, da dies ein unangenehmer Präzedenzfall sein könnte. Die Haltung Kenias war trotz enger Verbindungen zum Südsudan eher zurückhaltend, da man die Beziehungen mit Khartum nicht verschlechtern wollte. Äthiopiens Hauptaugenmerk gilt der regionalen Stabilität und Ägypten versucht seine strategischen Interessen in der privilegierten Nutzung des Nilwassers durchzusetzen.⁹⁰⁷

Eine Rückkehr des Krieges zwischen Nord- und Südsudan würde enorme Kosten für den Sudan, die Region und auch die internationale Gemeinschaft bedeuten: Die Autoren von *The cost of future conflict in Sudan* versuchten die Auswirkungen eines neuerlichen Ausbruchs gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen Khartum und Juba in ökonomischen Größen greifbar zu machen und die enorme Bedeutung friedlicher Koexistenz der ehemaligen Konfliktparteien für den Wohlstand in der Region und nicht zuletzt für die internationale Gemeinschaft zu unterstreichen. Gleichzeitig untermauern sie, dass die menschliche Tragödie des Konflikts, in welchem über 2 Millionen Menschen ihr Leben verloren und über 4 Millionen vertrieben wurden, und ein neuerlicher Ausbruch des Kriegs im allgemeinen Interesse verhindert werden muss.⁹⁰⁸



Grafik 21: Cost of War. Quelle: Aegis (2010): The cost of future conflict in Sudan. London: Aegis. S. 12.

⁹⁰⁶ Waal de, Alex (2010): Sudan's Choices: Scenarios Beyond the CPA. In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Sudan – No Easy Ways Ahead. Publ. Series on Democracy Vol. 18. Berlin: HBS. 9-30. S. 23.

⁹⁰⁷ Vgl. ICG (2010): Sudan: Regional Perspectives. Africa Report No 159. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG.

⁹⁰⁸ Aegis (2010): The cost of future conflict in Sudan. London: Aegis. S. 7; 16 In: http://www.aegistrust.org/images/reports_briefings_2010/The_cost_of_future_conflict_in_Sudan.pdf [Zugriff: 4.1.2011].

5. Herausforderungen im südsudanesischen Kontext

Der Aufbau demokratischer Strukturen und die Kontrolle von Gewalt werden im südsudanesischen Kontext durch ein *Verantwortungsvakuum* erschwert, in welchem Zuständigkeiten für die Strafverfolgung und Konfliktlösung unklar sind und lokale Polizeieinheiten vielerorts machtlos sind, vor dem Einsatz von Gewalt abzuschrecken oder denselben zu unterbinden. Während das alte System der traditionellen Autoritäten zwar Bestand hat, jedoch an Einfluss verliert, liegt ein effektives formales Polizei- oder Justizsystem noch in weiter Ferne. Die zukünftige Rolle traditioneller Autoritäten innerhalb eines formalen politischen Systems ist noch ungewiss. Derzeitig befinden sich chiefs weder in der Lage lokale Gewalt zu zügeln noch Korruption und Manipulation in der Regierung anzuprangern.⁹⁰⁹

Befürchtungen bestehen, dass ein Mangel an effektiver *voice* der Bevölkerung eine Trennung von Staat und Gesellschaft verstärkt und die Kontrolle politischer Räume durch ein Patronagenetzwerk erfolgt, welches loyale Eliten auf lokaler Ebene in das politische System einbindet ohne dabei *gute Regierungsführung* zu etablieren.⁹¹⁰ Die Belastbarkeit einer solchen politischen Ordnung im Falle einer Veränderung des Umfelds (geringe finanzielle Mittelverfügbarkeit, Aufkommen neuer Eliten, Ableben charismatischer Persönlichkeiten etc.) kann jedoch gering sein und eine Rückkehr des Krieges bedeuten sowie die fortwährende Präsenz einer internationalen Friedensoperation erfordern.⁹¹¹ Die Verfolgung persönlicher Agenden auf nationaler und lokaler Ebene in Abwesenheit einer belastbaren und rechenschaftspflichtigen Ordnung sowie effektiver Konfliktmanagementkapazitäten kann eine Entgrenzung von Gewalt perpetuieren, wodurch eine Konsolidierung des Friedens und der Aufbau demokratischer Strukturen und nationaler Kapazitäten zur öffentlichen Leistungserbringung verhindert werden.⁹¹²

Die Vielzahl an unterschiedlichen Gewaltakteuren und der hohe Anteil an Störern prägt eine komplexe Konfliktlandschaft im Südsudan. Die Gruppen selbst bestehen häufig aus drei Schichten, in welcher ein charismatischer Anführer als Patron fungiert und eine Gruppe Vertrauter um sich scharrt (z.B. Verwandte) und ein Heer aus freiwilligen (u.U. zwangsrekrutierten) jungen Männern befehligt. Die Gruppen unterscheiden sich jedoch voneinander und variieren in ihrer internen Struktur

⁹⁰⁹ Schomerus, Mareike (2010): Unabhängig, doch kein Staat? In: Weltsichten 12-2010 - 1-2011, 18-22.

⁹¹⁰ Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.28

⁹¹¹ Waal de, Alex (2009): Mission without end? Peacekeeping in the African political marketplace. In: International Affairs 85 (1), 99-113. S. 112.

⁹¹² Allen, Tim/ Schomerus, Mareike (2010): Southern Sudan at odds with itself: Dynamics of conflict and predicaments of peace. London: LSE/DESTIN. S.27.

zwischen Gruppen mit dominanten Führern und führungslosen, egalitären Gruppen, sowie in ihrer Nähe zu staatlichen Akteuren oder der Rolle ethnischer Zugehörigkeit. Anreize für diese Akteure ihre Waffen niederzulegen werden durch einen Mangel an Sicherheitsgarantien und wirtschaftlichen Perspektiven konterkariert, wodurch wiederum der Aufbau solcher Kapazitäten erschwert wird. Die größte Herausforderung für die SPLM ist eine Öffnung des politischen Raums und die Etablierung rechenschaftspflichtiger, transparenter und effektiver Regierungsführung, welche sowohl über die Kapazitäten zur Durchsetzung eines Gewaltmonopols sowie zur Entsprechung öffentlicher Erwartungen fähig ist.⁹¹³

Die internationale Gemeinschaft hat ein vitales Interesse an der Konsolidierung des Friedens und dem Aufbau nationaler Konfliktmanagementkapazitäten im Südsudan, die Maßnahmen reflektierten jedoch verstärkt Geberagenden und vernachlässigten den sicherheitspolitischen Kontext und die nationalen Prioritäten der GoSS. Inkohärente Strategien und Probleme in der Sequenzierung führten dazu, dass ohnehin unrealistische Annahmen und zu ambitionöse Ziele neu bewertet werden mussten, jedoch in Ermangelung ausreichend flexibler Projektplanungs- und Finanzierungsmethoden.⁹¹⁴

Die Konsolidierung des Friedens im Südsudan bedingt eine Integration relevanter Gewaltakteure innerhalb des sudanesischen *politischen Marktplatzes* in einen belastbaren politischen Einigungsprozess. Die Konfliktgeschichte im Sudan ist jedoch vom Einsatz politisch motivierter Gewalt geprägt, in welcher der Marktpreis loyaler Eliten nicht in Stein gemeißelt, sondern in immer neuen Verhandlungsrunden festgelegt wird.⁹¹⁵ Im Zuge der Unabhängigkeit des Südsudan bleibt die Beziehung zu Khartum ein wichtiger Einflussfaktor für die Belastbarkeit der sich im Aufbau befindlichen südsudanesischen Regierung, ebenso wie die Verteilung des Ölreichtums innerhalb des Südsudan und eine Ermächtigung der Zivilgesellschaft (Dezentralisierung, Wahlrechtsreform etc.).⁹¹⁶

„Der Staatsaufbau in einem Konfliktland macht es fast unmöglich, gleichzeitig Frieden zu schaffen. Denn dieser Aufbau braucht Zeit. Bis der Südsudan eine funktionierende Polizei, Justiz und eine zuverlässig kommandierte Armee besitzt, werden noch Jahre vergehen [...]. Friedenssicherung braucht dagegen sofort starke Strukturen.“⁹¹⁷

“The solution lies in a two-stage process starting with short-term robust interventions (combining military deterrence and local systems of negotiation), and effective planning of long-term measures (such as disarmament, land legislation and reform)

⁹¹³ Ashkenazi, Michael (2010): Der Sudan am Scheideweg. In: Fröhlich, Christiane/ Johannsen, Margaret/ Schoch, Bruno/ Heinemann-Grüder, Andreas/ Hippler, Jochem (Hg., 2010): Friedensgutachten 2010. Berlin: LIT-Verlag. 219-227.

⁹¹⁴ Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 76.

⁹¹⁵ Waal de, Alex (2009): Mission without end? Peacekeeping in the African political marketplace. In: International Affairs 85 (1), 99-113. S. 105.

⁹¹⁶ ICG (2011): Politics and Transition in the New South Sudan. Africa Report No. 172. Juba, Nairobi, Brüssel: ICG.

⁹¹⁷ Schomerus, Mareike (2010): Unabhängig, doch kein Staat? In: Weltsichten 12-2010 - 1-2011, 18-22. S. 19.

addressing the underlying factors to this predicament. Only when this first stage is finalized will long-term measures have the desired effect.”⁹¹⁸

	Security	Political	Economic	Social
International	<u>Limitations of the United Nations Mission in Sudan (UNMIS)</u> Activities of LRA across the region	<u>Donor attention diverted to Darfur from Three Areas</u> Pressure from ICC indictment of President Bashir	International competition for access to Sudanese oil	
National	<u>Lack of progress on disarmament, demobilization and reintegration (DDR)</u> <u>Undeveloped police and justice sector</u> <u>Increasing risks of conflict in Three Areas</u>	Tensions in the political marketplace Dependence for oil to fuel patronage system <u>Weak civil society and representation of people's views</u>	Cost of maintaining military forces Lack of diversity and growth in private sector	<u>Migration and return destabilizes communities and exacerbates tension around identity</u>
State	Political involvement in violent clashes <u>Incomplete civilian disarmament campaigns</u>	<u>Tensions about centralization</u> <u>Risk that decentralised structures become political/tribal power bases</u>	Flashpoints around oil facilities <u>Tensions over land, water, etc. exacerbated by drought</u> <u>Fear of political manipulation in allocation of resources</u>	Political manipulation of conflict around (tribal) identity
Local	Escalating violence in raiding	<u>Political interference in local disputes</u>		Escalating bride prices leads to independent raiding by youths leading to tribal conflict

Tabelle 13: Factors Causing Instability in Southern Sudan Today. Quelle: Bennett, J./ Pantuliano, S./ Fenton, W./ Vaux, A./ Barnett, C./ Brusset, E. (2010): Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010. Hove: ITAD Ltd. S. 42.

⁹¹⁸ Rolandsen, Oystein (2010): Why is violence escalating in Southern Sudan? Noref Policy Brief 2. Oslo: Norwegian Peacebuilding Centre. S. 1.

6. Anhang

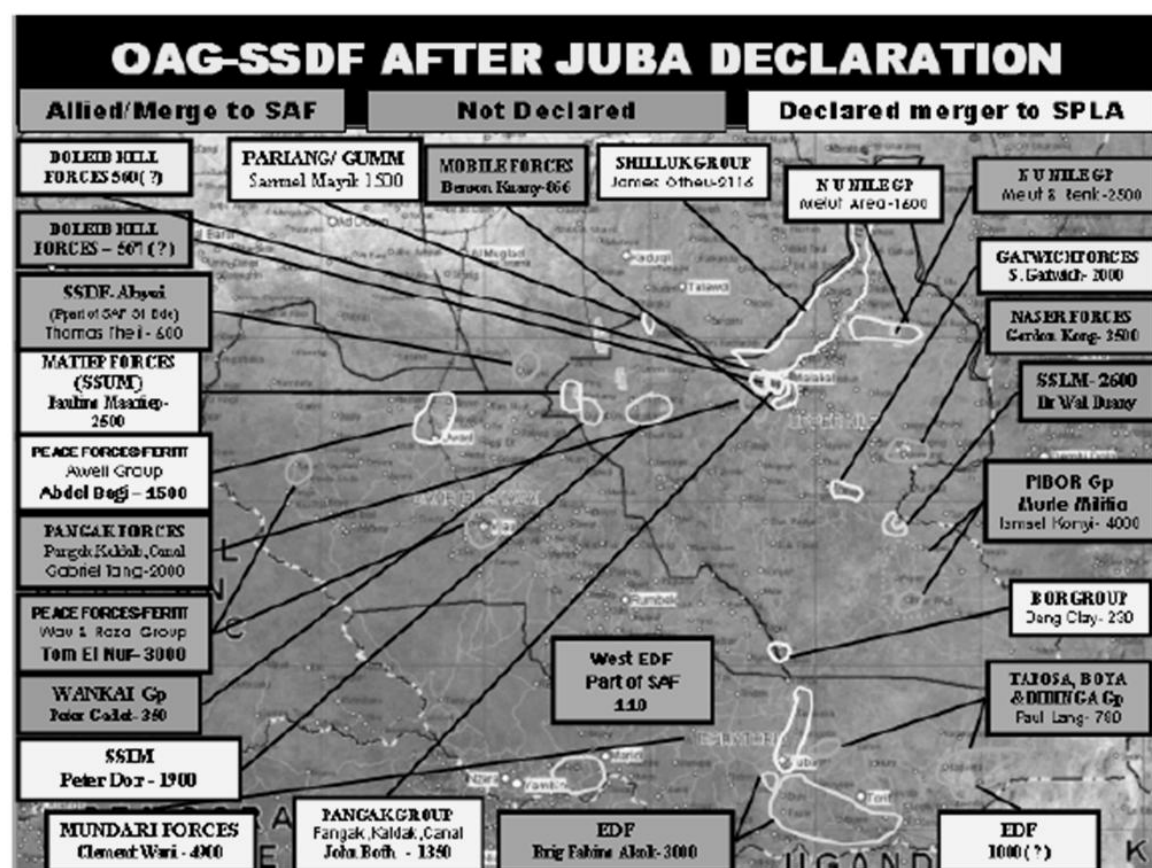
6.1 Annex 1: Scary Statistics Southern Sudan

Scary Statistics – Southern Sudan November 2010	
Poverty	• 50.6% of the population live on less than 2.5 SDG a day. Poverty is highest in Northern Bahr el-Ghazal state with 75.6% of the population living below the poverty line. • 4.3 million vulnerable people will require food assistance in 2010. Of this number, 1.5 million will face severe food insecurity.
Maternal Mortality	• The maternal mortality rate is 2,054 per 100,000 live births. • Only 10.2% of deliveries are attended by skilled birth attendants. • Contraceptive prevalence is only 3.5%. • One out of seven women who become pregnant will probably die from pregnancy-related causes. • 40.6% of mothers do not receive any antenatal care. • There are only 13.6% institutional (hospital) deliveries. • There are only an estimated 100 certified midwives.
Child Mortality	• Although the infant mortality rate has decreased, it still stands at 102 per 1,000 live births. • While the under-five mortality rate has decreased, one out of every 7 children will die before their fifth birthday (135 per 1,000 live births).
Immunization	• Southern Sudan has one of the lowest routine immunisation coverage rates in the world. • Only about 10% of children are fully vaccinated. • Only 28% of children receive measles vaccination before their first birthday.
Malaria	• Malaria is considered hyper-endemic in Southern Sudan, accounting for more than 40% of all health facility visits and 80% of household do not have treated bed nets.
HIV/AIDS	• HIV awareness stands at 45.1%, however only 8% have knowledge about HIV prevention. • More than 70% of women aged 15-49 have no knowledge about HIV prevention.
Water and Sanitation	• More than 50% of the population do not have access to improved drinking water. • Only 6.4% of the population have access to improved sanitation facilities.
Primary Education	• Less than 50% of all children receive 5 years of primary school education. • While 1.3 million children are enrolled, only 1.9% complete primary school education. • For every 1,000 primary school students there is only one teacher. • 85% of adults do not know how to read or write.

Gender	• 92% of women cannot read or write. • Only 27% of girls are attending primary school. • A 15 year-old girl has a higher chance of dying in childbirth than completing school.
Displacement	According to reports by local authorities and/or assessment teams, in 2010, approximately 215,000 people have been newly displaced by inter-ethnic or armed conflicts in Southern Sudan. In 2009, the figure was 391,400 - more than double the number for 2008 which stood at 187,000.

Tabelle 14: Scary Statistics – Southern Sudan. November 2010. Quelle: UN OCHA (2010): Scary Statistics. November 2010. In: <http://www.unsudanig.org/docs/SCARY%20STATISTICS%20-%20Southern%20Sudan%20NOV.%202010.doc> [Zugriff 16.11.2010]

6.2 Annex 2: Other Armed Groups – SSDF After Juba Declaration



Grafik 22: OAG-SSDF After Juba Declaration. Quelle: UNMIS (2006): CPA Monitor. Annex 20. In: <http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/CPA%20Monitor/Annexes/Annex%2020%20-%20OAG-SSDF%20after%20Juba%20Declaration%20-%20FIXED.pdf> [Zugriff: 19.2.2011]

6.3 Annex 3: Zusammenfassung

Die vorliegende Forschungsanstrengung analysierte mit Bezug auf aktuelle Peace- und Statebuilding-Diskurse die Implementierung des Comprehensive Peace Agreements im Südsudan und beleuchtete Inhalte, Handlungsweisen und Problemlagen, wobei interne Spannungen und externe Abhängigkeiten fortwährende internationale Unterstützungsmaßnahmen und diplomatisches Engagement langfristig bedingen.

Die Natur der Mittel im politischen Verkehr und das Ausmaß öffentlicher Kontrolle der Staatsgewalt prägen die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Eine belastbare politische Ordnung zeichnet sowohl die Kapazität zur effektiven Durchsetzung des Gewaltmonopols sowie die Legitimität desselben in den Augen der Betroffenen aus. Ein Mangel an Kapazität oder Legitimität hemmt die Effektivität staatlicher Autorität in der Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen und erhöht die Anfälligkeit gegenüber Krisen. Je nach Kontext beeinflussen sich stabilisierende und verschärfende Faktoren wechselseitig und setzen Anreize für Akteure zu verstärkter Kooperation oder Konkurrenz.

Normativ orientiert sich eine belastbare Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft an guter Regierungsführung und der Verwirklichung eines partizipatorischen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Staats. Der postulierte Frieden soll sich durch eine zunehmende Interdependenz gesellschaftlicher Kräfte legitimieren und Gewalt aus dem täglichen Leben verbannen. In Abwesenheit effektiver Konfliktmanagementkapazitäten, welche vor der Anwendung von Gewalt abschrecken und bestehende Konflikte nachhaltig adressieren, verstetigt sich der Einsatz von Gewalt zur Erreichung politischer Ziele.

Die Entflechtung treibender Kräfte politischer Gewalt bedingt einen Prozess, welcher einerseits Anreize zur Beendigung der Gewalt setzt, sowie andererseits den Aufbau eigenverantwortlicher Konfliktmanagementkapazitäten anstößt und friedliche Formen der Interessensvertretung institutionalisiert. Die komplexe Natur fragiler Situationen, in welchen Regierungen verabsäumen oder verhindert sind ihrer Schutzverantwortung gegenüber der Bevölkerung nachzukommen, nötigt Gemeinschaften auf kommunaler Ebene zur Substitution des delegitimierten Gesellschaftsvertrags mit lokal koordinierten Alternativen. Ein politischer Verband autorisiert eine Regel oder Institution zur Erhaltung der gesellschaftlichen Ordnung durch den Glauben an deren Gerechtigkeit. Quellen legitimer Gewalt unterscheiden sich jedoch anhand ihres Grades gesellschaftlicher Inklusivität, wodurch sie koexistieren, sich überlappen, ineinander verstricken oder gegenseitig ausschließen können. Der Brückenschlag zwischen politischen Verbänden zur Konstitution eines rechenschaftspflichtigen Staats bedingt die Schaffung von Anreizen zur Kooperation im gegenseitigen

Interesse und Nutzen. Die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft kann dabei zur Konsolidierung des Friedens und dem Aufbau rechenschaftspflichtiger formaler Strukturen beitragen, jedoch auch Schaden verursachen. Die kurzfristige Stabilisierung von Konfliktsituationen und die langfristige Konsolidierung des Friedens können inhärente Spannungen beinhalten. Der Aufbau einer rechenschaftspflichtigen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft bedingt sowohl die Stärkung formaler staatlicher Kapazitäten, als auch die Ermächtigung gesellschaftlicher Kräfte in ihrer Fähigkeit staatliche Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effektivität einzufordern.

Das Comprehensive Peace Agreement war das Ergebnis eines politischen Einigungsprozesses zwischen der NCP und der SPLM unter dem Beisein internationaler und regionaler Akteure und legte erneut den Grundstein einer formalisierten Beziehung zwischen Khartum und Juba. Der CPA legitimierte beide Parteien in ihrer Repräsentationsfunktion der jeweiligen Landesteile, ohne jedoch auf interne Spannungen im Norden oder im Süden einzugehen. Die Exklusion anderer bewaffneter Gruppen nötigte einen politischen Einigungsprozess im Südsudan, welcher die von der Regierung unterstützte SSDF in die SPLA (bzw. die SAF) integrierte. Der Aufbau eines Gewaltmonopols konnte zu einem gewissen Grad über die budgetären Mittel der halbautonomen Regierung im Südsudan erfolgen, jedoch mangelt es sowohl an Loyalität und Disziplin der Streitkräfte, als auch an effektiver ziviler Kontrolle und ausreichenden lokalen Kapazitäten zur Durchsetzung des Gewaltmonopols.

Auf lokaler Ebene zeichnen sich traditionelle Autoritäten durch ihr Anpassungsvermögen aus und üben auch weiterhin wichtige gesellschaftliche Funktionen auf kommunaler Ebene aus, variieren jedoch in ihrer Legitimität und Autorität, welche u.a. durch die Nähe zu staatlichen Entscheidungsträgern oder zu bewaffneten Gruppen bedingt sind. Staatliche Leistungserbringung in der Herstellung eines sicheren Umfelds und der Gewährleistung von physischem Schutz der Bevölkerung im Südsudan ist defizitär. Die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Gesundheit und Bildung wird hauptsächlich von externen Akteuren finanziert und durchgeführt. Öffentliche Rechenschaftspflichtigkeit staatlicher Entscheidungsträger bedarf der Öffnung des politischen Raums, in welcher bestehende (traditionelle) Ordnungssysteme nicht nur Verwaltungsfunktionen übernehmen, sondern auch die Präferenzen kommunaler Gemeinschaften repräsentieren können. Der Aufbau demokratischer Strukturen und die Kontrolle der Gewalt im Südsudan werden von der SPLM dominiert, wodurch eine breite demokratische Partizipation erschwert wird. Die SPLM/A befindet sich jedoch selbst in einem Transformationsprozess von einer Guerillabewegung hin zur staatstragenden Partei. Aufgrund des auf die diplomatische Ebene verlagerten Konflikts mit der NCP sind Bestrebungen zur Demobilisierung des großen Heeresverbands gering. Die Kontrolle der Streitkräfte erfolgte jedoch hauptsächlich über die Kooptation mittels der Öleinnahmen. Eine Exklusion politischer Verbände von der Verteilung dieser

Einkommen birgt die Gefahr der Destabilisierung durch kleine Gruppen, welche aufgrund der Verfügbarkeit von Kleinwaffen zu ernst zu nehmender Kampfstärke gelangen und in Abwesenheit ökonomischer Perspektiven einen geeigneten Nährboden zur Rekrutierung junger Männer finden. Die Herstellung menschlicher Sicherheit hat im Südsudan, wie in nationalen Planungsdokumenten bekräftigt, Priorität. Der Bedarf an externer (humanitärer) Unterstützung, die Abhängigkeit von den Öleinnahmen und die angespannte Situation des (süd-)sudanesischen *politischen Marktplatzes* prägen eine als fragil zu bezeichnende Situation in einer künftig souveränen Republik Südsudan.

6.4 Annex 4: Summary

Considering current debates about peace- and statebuilding, this study on the implementation of the Comprehensive Peace Agreement concentrated on content, course of action and challenges within Southern Sudan. According to the literature, Southern Sudan faces internal tensions while simultaneously being depended to some degree on external actors and actions. Therefore, international support and diplomatic engagement will need to continue in order to incrementally improve the fragile situation.

The quality of the mediation process between diverging political interests and the degree of public control over the monopoly of force shape the relationship between state and society. While a resilient political order is capable of enforcing a public order that is inherently participatory, transparent and accountable, a lack of capacity or legitimacy constrains state actors in their ability to effectively enforce collectively binding decisions, therefore contributing to increased susceptibility to internal and external crisis.

A lack of state capacity to perform core tasks may set in motion a vicious cycle that leads to the establishment of alternative sources of public order and service delivery and ultimately ignite armed violence against state actors, which is the most obvious sign of the states loss of legitimacy. Capacity and legitimacy shape each other in both positive and negative ways. The absence of state authority necessitates local communities to substitute for the lack of state reach and service delivery and contributes to the establishment of contending centres of power, which may coexist, overlap, enmesh or exclude each other.

In order to ban violence from day to day interaction of local communities and to sustain peaceful coexistence it is of vital interest to stimulate cooperation and to consolidate interest of actors involved in a continuing process that yields mutual benefits. Nationally owned processes for conflict management are crucial in maintaining peace, but they need to come with the necessary capacities to enforce a broad public consensus. This in turn requires the public to be able to articulate preferences and align particular preferences to a broader development strategy.

If states are not capable to meet their responsibility to protect, this responsibility passes on to the international community, who has a vital interest in maintaining international peace and security. The challenge is to enable a framework that allows for formerly antagonistic actors to settle their disputes peacefully, while at the same time laying the foundations for a sustainable public order that incorporates actors, who may have profited from the war and are only in a strong bargaining position because of their violent behavior in the past. Groups that enjoy only limited public support but at the same time have a vital interest in a continuation of lawless behavior tend to spoil peacebuilding endeavours.

The case of Southern Sudan reveals the complexity of any endeavour that seeks to establish public capacity virtually from scratch and unite formerly antagonistic actors after a long civil war. The challenge is to consolidate peace in absence of a public monopoly of force and to build a state outside the capital Juba, which nurtures participation and provides entry points for civil society organisations.

6.5 Annex 5: Lebenslauf

Daniel Lüftenegger

Geboren: 03.01.1986 in Judenburg/Stmk.

Daniel.lueftenegger@gmx.at

Ausbildung:

- | | |
|-------------|---|
| 2006 – 2011 | Universität Wien
<i>Diplomstudium Internationale Entwicklung</i>
<i>Bachelorstudium Politikwissenschaft</i> |
| 2000 – 2005 | Bundeshandelsakademie Donaustadt
<i>Matura: Schwerpunkt Marketing</i>
<i>Zertifizierung zum Qualitätsmanager nach ISO 9001:2000</i> |

Berufserfahrung:

- | | |
|------------------|---|
| 2010/11–2011/1 | BMLVS – Landesverteidigungsakademie
<i>Volontariat am IFK – Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement</i> |
| 2009/6 – 2010/12 | Paylife Bank GmbH
<i>Freier Außendienstmitarbeiter im Bereich POS-Kundenbetreuung in Wien/Nö</i> |
| 2006/9 – 2008/3 | Visa Austria AG / Card Complete Service Bank AG
<i>Kaufmännischer Angestellter in der Kunden- und Vertragspartnerbetreuung</i> |