

Separatismus in Afrika

Die Sezession des Südsudan wird nicht Schule machen

Denis M. Tull

Die Unabhängigkeit des Südsudan wird von einigen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft und nicht zuletzt der Afrikanischen Union mit gemischten Gefühlen betrachtet. Zwar hält man die Abspaltung politisch für legitim. Befürchtet wird jedoch, dass von der erfolgreichen Sezession eine Signalwirkung für andere Unabhängigkeitsbewegungen in Subsahara-Afrika ausgehen könnte. Wie begründet ist die Annahme, der »Präzedenzfall« Südsudan könnte separatistische Tendenzen in Afrika befördern und damit langfristig die territoriale Ordnung der Region verändern? Und wie sind in diesem Zusammenhang die Unabhängigkeitsbestrebungen Somalilands zu bewerten?

Die Unabhängigkeit des Südsudan ist erst der zweite Fall einer erfolgreichen Sezession im nachkolonialen Afrika. Bereits 1993 wurde Eritrea unabhängig. Beide Staaten entstanden letztlich mit Zustimmung des Mutterstaats. Gegenwärtig ist nicht zu erkennen, dass andere mit Sezessionsbestrebungen konfrontierte Regierungen in Afrika bereit wären, die Teilung ihres Landes zu billigen. Auch ist keine separatistische Bewegung in Sicht, die – vergleichbar der südsudanesischen Rebellion – die Zustimmung des Zentralstaates mit Waffengewalt erzwingen könnte.

Separatismus in Subsahara-Afrika

Die Sorge, dass der Südsudan eine pro-separatistische Signalwirkung entfalten könnte, basiert auf der Vermutung, in Afrika existierten zahlreiche Sezessions-

bewegungen. Tatsächlich aber ist deren Zahl sehr gering. Verglichen mit anderen Regionen hat Afrika zwar die meisten Bürgerkriege erlebt, doch nur wenige dieser Konflikte gingen mit Abspaltungstendenzen einher. Äthiopien, Angola, Senegal und Sudan sind die einzigen Staaten, die relativ kontinuierlich mit gewaltbereiten Separatisten konfrontiert waren.

Nahezu keine der Rebellengruppen, die in den letzten 20 Jahren gegen Zentralregierungen gekämpft haben – etwa in der DR Kongo, Liberia und Burundi –, ist dabei für Unabhängigkeit eingetreten, auch nicht die Rebellen in Darfur (ebenfalls Sudan). Ausnahmen bilden lediglich die verhältnismäßig kleinen Separatistengruppen in Cabinda (Angola), Anjouan (Komoren) und Caprivi (Namibia) sowie mehrere Bewegungen in Äthiopien. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind Separatisten nur in Somaliland,

der Casamance (Senegal), Ogaden und Oromia (beide Äthiopien) sowie zu einem geringeren Grad in Cabinda aktiv. Die Sezessionsbewegung der Biafra-Region im Südosten Nigerias (1967–1970) hat keine glaubwürdigen Nachfolger gefunden. Die seit 2005 andauernde Rebellion im nigerianischen Niger-Delta wiederum zielt auf eine Reform des föderalen Systems. Auch die Rebellion in der Côte d'Ivoire (ab 2002) hat keine separatistische Agenda vertreten. Vor diesem Hintergrund ist es unwahrscheinlich, dass sich der Südsudan als Fanal sezessionistischer Tendenzen in Afrika erweisen wird. Sicherlich werden Separatisten künftig aus taktischen Gründen auf den Südsudan als Präzedenzfall verweisen. Sie wissen jedoch, dass die diplomatischen und politischen Hürden einer internationalen Anerkennung enorm hoch sind.

Ein vermeintliches Paradox

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, dass Unabhängigkeitsbewegungen in Subsahara-Afrika relativ selten sind. Schließlich deutet man die soziokulturelle Heterogenität afrikanischer Staaten und ihre willkürlich gezogenen Grenzen vielfach als Hindernis für die Entstehung nationaler Identitäten. Im Umkehrschluss wird dann fälschlicherweise gefolgert, afrikanische Staaten seien besonders anfällig für Separatismus. Auch andere Faktoren haben sich in dieser Hinsicht als wenig wirkmächtig erwiesen. Dazu zählen die Diskriminierung und Marginalisierung von Minderheiten oder Regionen, ausbleibende wirtschaftliche Entwicklungserfolge sowie Demokratie-defizite.

Afrikas Rebellen streben in der Regel nicht die Gründung eines eigenen Staates an. Ihr primäres Ziel ist, im Rahmen der bestehenden staatlichen Ordnung die Macht zu übernehmen oder zumindest daran zu partizipieren. Ein Grund dafür mag sein, dass es nach wie vor eine robuste internationale Norm darstellt, die Integrität existierender Staaten zu bewahren. Die Afrikanische Union (AU) hat anlässlich

ihrer Neugründung im Jahr 2000 den Schutz der territorialen Integrität ihrer Mitglieder ausdrücklich bestätigt und seitdem auch wenig Bereitschaft erkennen lassen, diesen Grundsatz zur Disposition zu stellen. Dass Somaliland bislang nicht anerkannt wurde – seine Regierung beantragte 2005 vergeblich die Aufnahme in die AU –, liegt auf dieser Linie.

Damit eng verbunden dürfte die Überlegung von Rebellen sein, dass sie ihre Ziele sehr viel leichter erreichen können, wenn sie innerhalb bestehender Staaten an politischen Prozessen partizipieren. Gestärkt wurde dieses Kalkül wohl durch die Tendenz regionaler und internationaler Konfliktvermittler während der vergangenen 20 Jahre, Bürgerkriege in Afrika durch Machtteilungsabkommen und Regierungen der nationalen Einheit beizulegen.

Südsudan und Somaliland im Vergleich

Die Unabhängigkeit des Südsudan wirft allerdings die Frage auf, wie die internationale Gemeinschaft mit Sezessionsbestrebungen umgehen soll. Als völkerrechtliches Kriterium für eine mögliche Anerkennung gilt allein die Staatsqualität der betreffenden Entität (basierend auf Staatsvolk, definiertem Territorium und effektiver Staatsgewalt). Alle darüber hinausgehenden Erwägungen liegen im politischen Ermessen von Drittstaaten. Mit Blick auf Afrika haben die USA und einige europäische Länder signalisiert, dass die Anerkennung eines neuen Staates nur nach vorangegangener Anerkennung durch die AU geprüft werden könne. Die Überlebensfähigkeit eines neuen Staates scheint kein zentrales Kriterium zu sein. Darauf deutet jedenfalls der Fall Südsudan hin. Es ist nicht zu erwarten, dass die dortige Regierung in absehbarer Zeit effektive staatliche Strukturen aufbauen wird. Noch düsterer scheinen die Aussichten auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Der Südsudan ist ein äußerst heterogenes Gebilde – sein Unabhängigkeitskampf unter Führung der *Sudan People's*

Liberation Army (SPLA) wurde durch den äußeren Feind in Khartum zusammengehalten. Es muss sich noch zeigen, ob die regierende SPLA bereit ist, ihre politische Legitimität jenseits der Unabhängigkeit auch daran messen zu lassen, dass Güter wie Entwicklung und Demokratie bereitgestellt werden. Frühere Erfahrungen mit (antikolonialen) Befreiungsbewegungen, die ihre Länder in die Unabhängigkeit führten und auf dieser Basis das politische Monopol für sich reklamierten, machen jedenfalls skeptisch.

Einen scharfen Kontrast zum Südsudan stellt Somaliland dar. Die nordwestliche Teilregion Somalias hat sich seit dem Kollaps des Staates 1991 faktisch vom Rest des Landes abgespalten und gilt heute als aussichtsreichster Kandidat für eine international anerkannte Staatsgründung in Afrika. Grundlage dafür ist erstens die juristische Argumentation der dortigen Regierung, Somaliland sei eine eigenständige britische Kolonie gewesen, die separat vom Rest Somalias verwaltet wurde. Das zweite Argument zugunsten einer internationalen Anerkennung ist politisch. Den bisherigen Regierungen Somalilands ist es aus eigener Kraft und ohne nennenswerte externe Hilfe gelungen, relativ tragfähige staatliche Strukturen aufzubauen. Darüber hinaus hat Somaliland einen vergleichsweise erfolgreichen Demokratisierungsprozess durchlaufen. Seit 1991 fanden mehrere demokratische Wahlen statt. Bei den Präsidentschaftswahlen 2010 besiegte der Oppositionskandidat den amtierenden Präsidenten.

Dass Somaliland trotz des erreichten Grades an Staatlichkeit bislang international nicht anerkannt wurde, geht auf den Widerstand der somalischen Zentralregierung zurück. Auch dies erscheint paradox. Somaliland ist nicht nur ein ungleich »erfolgreicherer« Staat als Rest-Somalia. Die somalische Übergangsregierung (*Transitional Federal Government – TFG*), die als internationale Repräsentantin Somalias anerkannt wird, ist ohne externe Unterstützung nicht überlebensfähig. Selbst mit Hilfe einer

Friedensmission der AU ist es ihr nicht gelungen, die Kontrolle über die Hauptstadt Mogadischu zu übernehmen, vom Rest des Landes ganz zu schweigen. Faktisch gewährt die Staatengemeinschaft der somalischen Regierung ein Vetorecht über die internationale Anerkennung Somalilands. Dahinter steht die Überlegung, dass ein solcher Schritt die TFG innenpolitisch weiter schwächen würde.

Das Umdenken hat begonnen

Gegenwärtig scheint es illusorisch, dass ein somalischer Einheitsstaat wiederhergestellt werden könnte. Sollte sich dies bestätigen, wird Somalilands Kandidatur für eine internationale Anerkennung erneut zur Debatte stehen. Aus Sicht vieler westlicher Regierungen ist diese Diskussion zwar weitgehend hypothetisch, solange die AU keine entsprechenden Signale gibt. Dennoch hat ein Umdenken eingesetzt. Einige afrikanische und westliche Regierungen pflegen bereits informelle Kontakte und Kooperationen mit dem De-facto-Staat. Die USA kündigten Ende 2010 an, intensiver mit Somaliland zusammenarbeiten zu wollen. Dies ist eine pragmatische Abkehr von der bisherigen Linie, eine engere Kooperation mit Somaliland so lange hinauszuschieben, bis die Probleme in Zentral-Somalia gelöst sind. Dahinter steht bislang allerdings nicht die Absicht, Somaliland schon bald anzuerkennen, sondern die vage Hoffnung, eine Zusammenarbeit mit Somaliland könnte zur Stabilisierung Zentral-Somalias beitragen.

Ungeachtet der Ergebnisse dieses graduellen Politikwandels sollte die westliche Kooperation mit funktionierenden De-facto-Staaten wie Somaliland nicht zur Geisel des Streits über eine internationale Anerkennung gemacht werden. Ein zentrales Ziel deutscher Afrika-Politik ist der Aufbau bzw. die Konsolidierung funktionsfähiger Staaten, die Frieden und Stabilität sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gewährleisten. Eine Kooperation mit Staaten, die diese Ziele weitgehend erreichen – noch

dazu in einer Krisenregion wie dem Horn von Afrika – stimmt mit den Interessen und Werten deutscher Außenpolitik in hohem Maße überein.

Somalia ist zweifellos ein extremes Beispiel für die eklatante Diskrepanz zwischen fehlender oder ineffektiver Staatlichkeit auf der einen Seite und völkerrechtlich verbriefteter Staatlichkeit (sowie internationaler Anerkennung) auf der anderen. Generell werden in solchen Fällen jedoch strukturelle Krisen verstetigt, weil Staaten aus ihrer internationalen Anerkennung Ressourcen – wie Kredite oder Entwicklungshilfe – ableiten können. Diese diplomatische und wirtschaftliche »Lebensversicherung« mindert die Anreize für Regierungseliten, Struktur-reformen anzupacken. Umgekehrt wäre es ein richtiger und pragmatischer Schritt, funktionsfähige Staaten anzuerkennen, um den erfolgreichen Aufbau effektiver Staatlichkeit zu belohnen. Solange die AU keine Anerkennung ausspricht, sollte die internationale Gemeinschaft Alternativen entwickeln, mit denen sich diesen Staaten zumindest eine faktische Anerkennung signalisieren lässt. Dies würde auch die internationale Rechtssicherheit für potentielle ausländische Investoren und Handelspartner verbessern. Den Ländern selbst würde damit Zugang zu internationalen Krediten eröffnet; sie hätten neue kommerzielle und handelspolitische Möglichkeiten, die ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zugutekämen.

Fazit

Mit der Unabhängigkeit des Südsudan soll der Bürgerkrieg zwischen beiden Landesteilen beendet werden. Dies bedeutet aber nicht, dass territoriale Teilung eine Art Patentrezept für interne Konflikte darstellen würde – weder im Sudan noch in anderen Ländern. Drastisch verdeutlichen das etwa die wiederholten Kriege, die Eritrea und Äthiopien nach ihrer Trennung gegeneinander geführt haben. Die international anerkannte Sezession von Staaten als Folge von Bürgerkriegen ist ein seltenes Phäno-

men der internationalen Politik. Seit 1945 gibt es dafür weniger als ein Dutzend Präzedenzfälle; diese geringe Zahl lässt keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen über die Vor- und Nachteile solcher Abspaltungen zu. Im Falle Afrikas dürfte die Frage angesichts der relativ wenigen und kleinen Sezessionsbewegungen auf absehbare Zeit aber auch kaum virulent werden. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass vom Südsudan ein Domino-Effekt ausgeht, der Afrikas politische Landkarte verändern wird.

Die internationale Anerkennung separatistischer Gebiete ist dann sinnvoll, wenn dies dem deutschen und europäischen Interesse am Aufbau effektiver Staaten dient. Das Völkerrecht ist dabei keine Hürde, solange eine effektive Staatsqualität besteht. Es ermöglicht indes, normative Kriterien (wie Demokratie und Menschenrechtsschutz) heranzuziehen, die zu berücksichtigen sind – in Afrika und darüber hinaus. Falls die mangelnde Tragfähigkeit staatlicher Institutionen in einigen international anerkannten Staaten (wie Zentral-Somalia, DR Kongo) das Hauptproblem sein sollte, dann spricht mit Blick auf das Ziel politischer Stabilität viel dafür, effektive und funktionsfähige Gebilde anzuerkennen, notfalls unterhalb der Schwelle internationaler Anerkennung. Die Aufnahme von Rechtsbeziehungen sowie entwicklungs-politischer und wirtschaftlicher Kooperation ist nicht an internationale Anerkennung geknüpft und erfolgte in der Vergangenheit häufig unabhängig davon. Der Umstand, dass in Afrika derzeit nur Somaliland das Kriterium effektiver Staatlichkeit (sowie normative Kriterien wie Demokratie) erfüllt, sollte die Entscheidung erleichtern.

Literaturhinweis

Christian Schaller

Sezession und Anerkennung. Völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen
SWP-Studie 33/2009, Dezember 2009,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S01_shy_ks.pdf>

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364