

Transformationsstau im Südsudan

Verzögerte Reform des Sicherheitssektors bei wachsender Autokratie

Annette Weber

Am 9. Juli 2013 begeht der Südsudan als jüngster Staat der Welt seinen zweiten Geburtstag. Seit der Unabhängigkeit hat die südsudanesische Regierung teils spektakuläre Entscheidungen getroffen. So stoppte sie für ein Jahr die Ölförderung – ein waghalsiger Schritt für ein Land, das zu mehr als 97 Prozent von Öleinnahmen abhängig ist. Obwohl Sudan und Südsudan nach der Teilung zeitweilig vor einem Kriegsausbruch standen, gelingt den beiden Regierungen insgesamt ein erstaunlicher Balanceakt. Es ist der Führung des Südsudan bislang allerdings nicht gelungen, den Frieden im Innern zu sichern. Die einstige Rebellenbewegung des Landes tut sich schwer in der Rolle einer zivilen Regierung. So stockt die Reform des Sicherheitssektors, Demobilisierungsversuche lassen sich kaum umsetzen, und die Trennung zwischen Polizei- und Armeeaufgaben fehlt bisweilen gänzlich. Gleichzeitig werden Auseinandersetzungen zunehmend ethnisiert, und statt auf politische Partizipation setzt die Regierung in Juba auf Autorität und Kontrolle.

Die Republik Südsudan bewegt sich zwischen dem stolzen Selbstbewusstsein, siegreich aus einem Befreiungskampf hervorgegangen zu sein, und den strukturellen Herausforderungen neugewonnener Staatlichkeit. Dabei waren die Ausgangsbedingungen durchaus vielversprechend. Finanziell steht das Land nach regionalen Maßstäben sehr gut da: mit Öleinnahmen von 9 Milliarden Dollar seit der Unabhängigkeit 2011, einem Bruttoinlandsprodukt von 15 Milliarden Dollar, rund einer Milliarde Dollar Geberfinanzierung pro Jahr und der Aussicht auf weitere Kredite aus China. Doch dieser Reichtum schlägt sich weder in der Infrastruktur nieder noch in Zukunfts-

investitionen etwa für Bildung – trotz einer Analphabetenrate von mehr als 70 Prozent. Die Korruption im Land ist enorm; mehr als 4 Milliarden Dollar sind seit 2011 in privaten Taschen von Regierungsmitgliedern verschwunden. Obwohl der Verteidigungsetat rund 40 Prozent des Gesamtbudgets ausmacht, wurde in den letzten Monaten kaum Sold ausbezahlt. Dies führt zu eklatanten Sicherheitsproblemen, denn mittellose Soldaten berauben die Zivilbevölkerung oder schließen sich zahlungskräftigen Milizen an.

Da der Südsudan seine Unabhängigkeit einer erfolgreichen Befreiungsbewegung verdankt, ist seine Geschichte – ähnlich wie die Äthiopiens, Eritreas oder Ugandas – eng

an den Befreiungskampf gebunden. Während des über 20-jährigen Konflikts wurden Abweichler immer wieder in die Südsudanesische Volksbefreiungsarmee (SPLA) eingebunden; Rivalen konnte man sich im Ringen mit Khartum nicht leisten. Auch heute integriert man konkurrierende Milizen in die Armee; dissidente Meinungen werden indes nicht geduldet, weder innerhalb noch außerhalb der Regierungspartei. So findet zwar die Einbindung von bewaffneten Abweichlern statt, nicht aber eine Diskussion über die politischen Ziele des Landes.

Auch zwei Jahre nach der Unabhängigkeit ist es den politischen Eliten in Juba und Khartum nicht gelungen, sich voneinander abzunabeln. Beide Länder führen ihre internen Sicherheitsprobleme und Konflikte auf die Einmischung des jeweils anderen zurück, anstatt die eigenen strukturellen Probleme anzugehen, wie sie aus einer Politik der Exklusion und des neopatrimonialen Klientelismus resultieren.

Sicherheit

Seit der Abspaltung des Südsudan hat sich die Sicherheitslage im Land rapide verschlechtert. Über 2200 Menschen sind bei bewaffneten Auseinandersetzungen gestorben. Mehr als 320 000 der rund acht Millionen Einwohner des Landes wurden durch Kämpfe, Überschwemmungen oder Dürren aus ihren Siedlungsgebieten vertrieben. Neben den Konflikten zwischen Milizen und Regierungsarmee ist vor allem eine Zunahme und Brutalisierung der traditionellen Viehdiebstähle zu beobachten. Hier vermischt sich eine Form von Verteilungskonflikten, die seit jeher gewaltvoll ausgetragen wird, mit ethnischer Mobilisierung und kommerziellen Interessen. Seit dem Friedensschluss 2005 ist der Brautpreis, der in Form von Kühen an die Familie der Frau bezahlt wird, enorm gestiegen. Für viele junge Männer ist deshalb eine Heirat ohne Diebstahl nicht mehr möglich; sie erbeuten – oft zusammen mit anderen Heiratswilligen – große Herden der Nachbarn, um den Brautpreis aufbringen zu können. Zudem

bestellen sich kriminelle Netzwerke bei Viehdieben Kühe, um sie in der Region weiterzuverkaufen. Und zunehmend werden die Viehdiebe auch zur ethnischen Kampftruppe, die nicht nur die Herden der Nachbarn stiehlt, sondern auch die Bevölkerung der Nachbar-Ethnie angreift.

In vielen Regionen sind traditionelle Autoritäten wie Chiefs oder Älteste durch Krieg und Vertreibung geschwächt oder wegen ihrer politischen Verstrickungen delegitimiert. Auch soziale Netze wurden durch den Krieg in Mitleidenschaft gezogen, wenn nicht ganz zerstört. Das staatliche Gewaltmonopol wiederum lässt sich in einem Land, das vorwiegend aus dünnbesiedelter, infrastrukturell nicht erschlossener Peripherie besteht, nur schwer durchsetzen. Die Regierung verfolgt zwei Ansätze, um die Sicherheit zu verbessern: zum einen die Inklusion der bewaffneten Opposition durch Amnestie, zum anderen die Reform des Sicherheitssektors.

Inklusion und Integration

Unter dem Schlagwort »Das große Zelt« wurden bereits mehr als 40 000 irreguläre Kombattanten aus diversen bewaffneten Gruppierungen formal in die nationale Armee eingebunden. Bislang versprach dies jedoch vor allem den Anführern bewaffneter Bewegungen die erwünschten Privilegien und Aufstiegschancen. Die Integration der einfachen Kämpfer hingegen war bislang wenig erfolgreich. Dadurch entsteht eine Kluft zwischen militärischen Führern und ihren Truppen, die sich in Zukunft als problematisch erweisen könnte. Denn unzufriedene Kombattanten gründen womöglich neue Milizen, um sich so eine politische Ressource zu verschaffen. So könnten sich nach erfolgter Einbindung von Kämpfern neue Fraktionen herausbilden, die ebenfalls Privilegien und Aufstiegschancen fordern. Auch die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Untergruppen einiger Milizen können durchaus als Pokerspiel um den Einstiegspreis für Verhandlungen mit der SPLA gewertet werden.

Reform des Sicherheitssektors

Schon in der Übergangsphase nach dem Umfassenden Friedensabkommen von 2005 wurde die Professionalisierung der südsudanesischen Armee angestrebt und unter Führung von USA und Großbritannien vorangetrieben. Geplant waren dabei eine Reduktion der Truppenstärke, ein Pensionsplan für ehemalige Kämpfer sowie die Neukonzeption von Polizei und Polizeiaufgaben. Diese Maßnahmen wurden bislang aber nur schleppend umgesetzt, oder sie sind bereits gescheitert. In der Regierung fehlt größtenteils der Wille, den Schritt vom Primat des Militärischen zum Primat des Politischen zu tun. Durch den Fokus auf die Landesverteidigung bleiben andere Bereiche unbearbeitet, die für eine umfassende Sicherheit grundlegend wären, etwa der Aufbau einer rechtsstaatlichen Infrastruktur. Zusammen stellen die schleppende Demilitarisierung, der Reformstau im Sicherheitssektor und die mangelnde Rechtsstaatlichkeit sowohl die Durchsetzungsfähigkeit des staatlichen Gewaltmonopols als auch die Legitimität der Regierung in Frage.

Ein Hindernis für die zügige Reform der SPLA bildet zunächst einmal die bloße Zahl der Soldaten, die auf 120 000 bis 180 000 geschätzt wird. Aber auch Kompetenz und Ausbildungsgrad der Kombattanten bedeuten ein ernsthaftes Problem. Eine Armee, deren Mitglieder weder alphabetisiert sind noch über ein grundlegendes Verständnis von Menschenrechten, militärischer Ethik und internationalem Kriegsrecht verfügen, sich nun aber einer möglichen Demobilisierung gegenübersehen, birgt ein immenses Konfliktpotential. Denn das zivile Leben bietet kaum Aussicht auf Erwerbsmöglichkeiten. Das gilt auch für die Landwirtschaft, die wegen ungeklärter Eigentumsfragen und mangelnder Infrastruktur keine ausreichende Sicherheit verspricht.

Transformationsansätze

Im Januar 2013 versuchte die Regierung ein Transformationssignal zu setzen, indem sie rund 100 hohe Offiziere aus dem aktiven

Armeedienst entließ. Bereits diese geringe Zahl an Entlassungen bzw. Neuverwendungen führte zu Unruhen in der Armee. Der Verdacht kam auf, die Führung in Juba habe einen Putsch vereiteln wollen. Daraufhin wurden innerhalb der Regierung ethnische Loyalitäten mobilisiert; seitdem versandet die Reform.

Auch der Aufbau einer südsudanesischen Polizei ist mit Schwierigkeiten behaftet, die vor allem unterschiedlichen Vorstellungen über die Aufgaben der Polizei geschuldet sind. Gerade aus dem Innenministerium gibt es widersprüchliche Signale. Einerseits wurden Pläne zum Aufbau einer professionellen Polizei unterzeichnet, deren Aufgabe es sein soll, die Bürger zu schützen und die Sicherheit zu wahren. Andererseits ist es gängige Praxis, demobilisierte Soldaten zu Polizisten zu machen. Dies zeigt, dass die Reform des Sicherheitssektors eben nicht auf einer strikten Trennung von Armee- und Polizeiaufgaben basiert, wie sie für die Vertrauensbildung gegenüber der Regierung notwendig wäre. Zudem wurde das Amt des Hohen Polizeikommissars mit einem der entlassenen Oberstleutnants, Pieng Deng Kuol, besetzt. Auch dies gibt Anlass zur Sorge über die Effektivität der Sicherheitssektorreform.

Dass die Aufgabenbereiche von Polizei und Militär vermischt werden, trägt dazu bei, die Zivilbevölkerung weiter zu verunsichern. Verschiedene Vorfälle der letzten Monate haben das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Sicherheitskräfte stark erschüttert. Im Dezember 2012 eröffneten Polizisten, Gefängniswärter, Wildschützer und Sicherheitspersonal von Banken in der Landeshauptstadt Wau das Feuer auf eine friedliche Demonstration; acht Zivilisten starben. Danach wurde zwar eine Untersuchung eingeleitet, doch bislang ist kein Angehöriger der Sicherheitskräfte angeklagt oder gar verurteilt worden. Die Vorstellung einer Polizei, die im Dienst der Bürger steht und zu ihrem Schutz agiert, ist im Südsudan weit von der Wirklichkeit entfernt. Der Armee werden noch weitaus schwerere Menschenrechtsverletzungen

vorgeworfen. Demnach geht die SPLA immer wieder gezielt gegen Zivilisten vor, insbesondere bei der Bekämpfung aufständischer Milizen im Bundesstaat Jonglei. Auch während der Entwaffnungskampagne »Restore Peace« im März 2012 soll die Armee massive Übergriffe auf die Zivilbevölkerung verübt haben.

Autoritäre Kontinuität

Gerade weil der Südsudan in der Vergangenheit durch Khartum sozial, politisch und ökonomisch marginalisiert worden war, galt die Hoffnung nach der Unabhängigkeit einem inklusiven und partizipativen neuen Staat. Bisher jedoch ist keine Abkehr von der Politik der Ausgrenzung und Vernachlässigung zu erkennen. Vielmehr wirkt die südsudanesische Führung wie eine Kopie des Regimes in Khartum. Die Angriffe der Regierungsarmee auf Zivilisten, die Verengung des politischen Raums, wachsende Repression gegen Journalisten und die sukzessive Machterweiterung des Präsidenten sind deutliche Warnsignale.

Schon kurz vor der Unabhängigkeit erweiterte Präsident Salva Kiir seine Befugnisse und beschnitt die Handlungsfähigkeit von Vizepräsident und Parlament. Nachdem Vizepräsident Riek Machar im April 2013 seine Absicht bekanntgegeben hatte, bei den nächsten Präsidentschaftswahlen zu kandidieren, wurden seine Zuständigkeiten von Kiir weiter beschränkt. Seit der Unabhängigkeit trifft sich zwar sporadisch eine Verfassungskommission, doch wird sie nicht mit den nötigen Mitteln ausgestattet, um die Verfassungsreform voranzubringen. Innerhalb der Regierungspartei SPLM, die die Wahlen 2010 mit großer Mehrheit gewann, bilden sich unterdessen Fraktionen gemäß ethnischer, nicht politischer Ausrichtungen. Trotz der eindeutigen Tendenz zum Einparteienstaat ist damit keineswegs zu erwarten, dass die SPLM als starker Akteur auftritt; vielmehr dürfte sie sich in ethnische Flügelkämpfe verstricken.

Angesichts der Machtakkumulation beim Präsidenten und seiner Dekretpolitik,

gepaart mit der Ohnmacht des Parlaments, besteht auch auf politischer Ebene dringender Bedarf an Gewaltenteilung und stärkerer Partizipation. Schon bei den Wahlen 2010 gab es Proteste von Oppositionsparteien, aber auch von SPLM-Anhängern, die sich ausgeschlossen fühlten und deshalb zur Waffe griffen. Nach Meinung des SPLM-Vorsitzenden ist es durchaus möglich, dass sich solche Unruhen bei den nächsten Wahlen 2015 wiederholen werden.

Die Fixierung auf Gewalt, der wahrgenommene und tatsächliche Mangel an Partizipationsmöglichkeiten und die zunehmende Fragmentierung des Landes in ethnische Gruppen bedrohen die Stabilität des Südsudan. Denn gerade in der Konstituierungsphase eines neuen Staates ist die Legitimität der Regierung wichtig, um der Bevölkerung schwierige und entbehrungsreiche Reformprozesse vermitteln zu können.

Einfluss externer Akteure

Wünschenswert ist, dass externe Akteure den Staatswerdungsprozess ernsthaft, kritisch und langfristig begleiten. Ein solcher Ansatz wäre sinnvoller als die bisherige Politik der internationalen Gemeinschaft, die dem Südsudan gegenüber zwischen Euphorie und Abwendung schwankte. Deutschland und Europa sollten als engagierte und verlässliche Partner auftreten – gerade auch wegen der Konkurrenz zu China, Indien und Malaysia, die der südsudanesischen Regierung als Ölpartner ein höheres Investitionsvolumen bieten.

Für die Bundesregierung könnte dies ein verstärktes Engagement bei der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und möglicherweise auch in der Polizeiausbildung bedeuten. Bei der Reform des Sicherheitssektors ist von der Regierung in Juba allerdings eine klare Trennung zwischen Polizei- und Armeeaufgaben einzufordern. Ansonsten droht die Unterstützung durch externe Akteure zur bloßen Finanzierung der Armee zu werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364