

KRISENPRÄVENTION UND VERNETZTE SICHERHEIT

DAS BEISPIEL DES SÜD-SUDAN

FACHTAGUNG DES GESPRÄCHSKREISES „VERNETZTE SICHERHEIT“, BERLIN, 13. OKTOBER 2010

EINFÜHRUNG

Am 12. Mai 2004 hat das Bundeskabinett den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ als Referenzplan für die krisenvorbereitende Politik der Bundesregierung verabschiedet.

Dieser ist in einem engen Zusammenhang mit der im Jahre 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie zu sehen.

Der Plan definiert Parameter und Handlungsfelder für die deutsche krisenpräventive Politik und gibt konkrete Handlungsempfehlungen.

Eine wichtige Empfehlung ist, ein ausreichend dimensioniertes ziviles Engagement zu entfalten, um militärischen Aktionen vorzubeugen oder gegebenenfalls durch einen vernetzten – zivile und erforderlichenfalls militärische Komponenten umfassenden – Ansatz zielgerichtet Konflikte zu bewältigen.

Vorbeugende Maßnahmen haben höchste Priorität bei der Umsetzung der Politik der Bundesregierung, wobei sowohl multilaterale als auch europäische Organisationen als Partner in den Dienst dieser gemeinsamen Zielsetzung gestellt werden.

Nachdem dieser umfassende Ansatz der Krisenprävention und Konfliktbewältigung in das Strategische Konzept der NATO eingegangen ist, gilt das besondere Engagement der Bundesregierung in den letzten Jahren auch dem weiteren Ausbau der Fähigkeiten von Regionalorganisationen zur Krisenprävention und Konfliktbewältigung, allen voran der Afrikanischen Union.

Gleichzeitig wurden auf nationaler Ebene die Bemühungen verstärkt, die eigenen Fähigkeiten in der Krisenprävention und Konfliktbewältigung auszubauen. Diese konzentrierten sich auf die Bereitstellung ausreichend



*Kirsten Garaycochea,
Referat 400 Frieden
und Sicherheit,
Bundesministerium
für wirtschaftliche
Zusammenarbeit
und Entwicklung.*

qualifizierten zivilen Personals für internationale Friedenseinsätze, als auch die Unterstützung solcher Missionen durch finanzielle und andere Beiträge.

Das Ergebnis der erfolgreichen, engen Koordination und der konstruktiven Zusammenarbeit der im Ressortkreis Zivile Krisenprävention zusammengeführten Bundesministerien war im Jahre 2009 schließlich die Verabschiedung eines „Sekundierungsgesetzes“, welches den Einsatz zivilen deutschen Personals in Friedensmissionen umfassender absichert. Die erheblichen Mittelerhöhungen der Jahre 2008 und 2009 und die dadurch geschaffenen erweiterten Gestaltungsspielräume haben dazu beigetragen, dass sich Deutschland noch stärker als in der Vergangenheit als Akteur in Friedensmissionen bewähren konnte.

Etwa im Sudan konnte sich die Bundesregierung durch die Beteiligung deutscher Wahlbeobachter an der EU-Wahlbeobachtermission in die krisenpräventiven Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft einbringen und hat mit der Wähleraufklärung und der Förderung einer freien Presse frühzeitig einen Beitrag zur Unterstützung des Friedensprozesses im Sudan geleistet.



*Panel I zum Thema:
„Herausforderung:
Internationale Krisen-
prävention – Entwicklung,
Sachstand, Perspektiven“;
Panellisten: Dietrich Pohl,
Michael Lange, Kirsten
Garaycochea.*

Ebenso hat sie sich mit einem militärischen und polizeilichen Beitrag an der wichtigen, multidimensionalen Friedensmission der Vereinten Nationen im Sudan (UNIMIS) beteiligt und sich dabei vor allem dem Polizeiaufbau im Südsudan verschrieben. UNIMIS behält also auch in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Umsetzung internationaler, ziviler Konfliktpräventionsmaßnahmen und trägt entscheidend zur Stabilisierung der Lage im Sudan bei.

Mit Blick auf das im Januar 2011 geplante Referendum über eine mögliche politische Unabhängigkeit des Süd-Sudan, stellt sich nun die Frage nach möglichen weiteren, konkreten Maßnahmen zur Krisenprävention in diesem Land.

Angesichts des nahenden Endes der sechsjährigen Übergangszeit, die im *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) von 2005 festgeschrieben worden war, wachsen die Risiken einer krisenhaften Zuspitzung der Frage nach der Zukunft des in sich zerrissenen Landes am Nil. Das Friedensabkommen zwischen Nationaler Kongresspartei und der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee beendete zwar Afrikas längsten Bürgerkrieg, es skizzierte aber nur die demokratische Neuausrichtung des Landes, ohne bereits Lösungswege zur gerechten Verteilung der Ressourcen des Landes und der Ausgestaltung von weitergehenden Autonomierechten bzw. vollkommen neuen Verfassungsstrukturen aufzuzeigen.

Viele politische Beobachter erwarten eine Unabhängigkeitserklärung des mehrheitlich christlich geprägten Südens des Sudan vom muslimisch geprägten Norden.

Die Sicherheitslage im Land gilt deswegen mit zunehmender Nähe zum Termin des Referendums als besonders brisant, wobei ein Wiederaufflammen von ethnischen Konflikten als sehr wahrscheinlich gilt, zumal konsensfähige Positionen zu den schwierigen Problemen, welche eine Teilung des Staatsgebietes

mit sich bringen würden, noch nicht zu erkennen sind. Für die internationale Gemeinschaft stellt sich in dieser wichtigen Phase der politischen Entwicklung des Sudan die Frage der möglichen sicherheitspolitischen Lage nach dem Referendum und der Begleitung des Prozesses einer möglichen Spaltung des Landes in zwei unabhängige Staaten.

Es erscheine deshalb naheliegend, dass sich der Gesprächskreis Vernetzte Sicherheit vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen mit den Herausforderungen Internationaler Krisenprävention im Allgemeinen und mit dem Referendum im Süd-Sudan und seinen möglichen Folgen im Besonderen auseinandersetze, betonte Michael Lange, Teamleiter des Teams Außen-, Sicherheits- und Europapolitik der Abteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung, in seiner Einführung.

Lange hob hervor, dass die Stabilität des Horns von Afrika sowohl für Deutschland wie auch für die Region selbst, angesichts gefährdeter Nachbarstaaten von großer Bedeutung sei. Um eine solche Region stabilisieren zu können, bedürfe es großer Anstrengungen aller internationaler Organisationen und Institutionen, sowie der Kooperation zuverlässiger Partner vor Ort.

Kritiker charakterisierten die bisherige Umsetzung des Friedensprozesses als schleppend, obwohl das Friedensabkommen zumindest einen Waffenstillstand herbeiführen konnte. Die im April 2010 erfolgreich durchgeführten Wahlen gelten bis heute, den schwierigen Umständen entsprechend, als ein Beispiel dafür, dass der Sudan auf seinem weiten Weg zu einer demokratischen Ordnung erste Schritte unternommen hat. Das Misstrauen der beiden Bürgerkriegsparteien zueinander konnte zwar nicht endgültig beseitigt werden und verhinderte bis heute eine Einigung über den zukünftigen Grenzverlauf zwischen dem Nord- und dem Süd-Sudan; angesichts der obwaltenden Umstände wäre ein Scheitern des Referendums fatal, auch und besonders unter humanitären Gesichtspunkten, da dann ein

Im Sudan stimmten die Menschen im Januar 2011 bei einem Referendum über die Unabhängigkeit des Südens vom Norden ab. Im Wahlbüro in Juba gibt diese Frau am 10. Januar ihre Stimme ab.



Rückfall in den Bürgerkrieg nicht auszuschließen sei. Deshalb muss es der internationalen Staatengemeinschaft vor allem darum gehen, die bestehenden, aber fragilen Strukturen zu festigen und Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des Landes noch energischer auf den Weg zu bringen.

Nach dem Referendum werden sich beide Parteien den innenpolitischen Problemen zuwenden müssen. Es bleibt die Hoffnung, dass zivilgesellschaftliche Akteure im Rahmen der dann hoffentlich einsetzenden Demokratisierungsprozesse an politischer Bedeutung gewinnen werden. Allerdings befürchten einige Beobachter auch, dass die Sudanesisch Volksbefreiungsarmee, die bisher durch die Auseinandersetzung mit dem Norden und die Umsetzung des Friedensabkommen als verbindende Elemente zusammen gehalten worden ist, nach einer Unabhängigkeit zerbricht und vielleicht sogar in antagonistisch ausgerichtete, kleinere, ethnische Gruppen zerfällt.

Nicht zuletzt das Leiden und die Armut der Menschen im gesamten Sudan machen ein Engagement der internationalen Gemeinschaft so wichtig – ja sogar unabdingbar, weshalb der Gesprächskreis sich dieses Themas angenommen hat.

HERAUSFORDERUNG: INTERNATIONALE KRISENPRÄVENTION

Entwicklung – Sachstand - Perspektiven

Kirsten Garaycochea, Stellvertretende Leiterin des Referats „Frieden und Sicherheit“ im Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), konzentrierte sich in ihren Ausführungen auf die Rolle der Entwicklungspolitik im Rahmen des Ansatzes der vernetzten Sicherheit. Sie stellte die Bedeutung von Sicherheit für die Entwicklungspolitik heraus, zumal rund fünfzig Prozent der Partnerländer des BMZ als fragil oder konfliktgefährdet gelten müssten. Gera-

de diese Partnerländer hinkten nicht nur den international vereinbarten Millenniumszielen am weitesten hinterher, die Herstellung von funktionsfähigen und stabilen Staatsstrukturen bleibe eine immerwährende Aufgabe der Entwicklungspolitik. Ohne ein Mindestmaß an physischer Sicherheit könne die Entwicklungspolitik, so Garaycochea, die strukturellen Konfliktursachen nicht bekämpfen.

Garaycochea betonte, dass das BMZ auf Grundlage des erweiterten Sicherheitsbegriffes der Bundesregierung sowie auf Basis des *Do-no-harm-Ansatzes* arbeite und unterstrich, dass die Herstellung von Sicherheit für eine nachhaltige Friedenspolitik unabdingbar sei.

Sicherheit vor Ort beeinflusse unmittelbar die Durchführung von Hilfsprogrammen und Entwicklungsprojekten. Ohne militärischen Schutz könne in einigen Einsatzländern – wie etwa Afghanistan – nicht gearbeitet werden. Zum Ansatz der vernetzten Sicherheit gehöre es deshalb auch, anzuerkennen, dass unsere entwicklungspolitischen Ziele in einigen Länderkontexten nur gemeinsam mit anderen, militärischen Akteuren erreicht werden können.

Die Wirkungsmöglichkeiten der Entwicklungszusammenarbeit in einer Krise seien also begrenzt. Viel hänge davon ab, wie hoch der Eskalationsgrad ist, wer involviert ist und ob der Konflikt regional begrenzt ist. Die Sicherstellung der personellen Sicherheit bleibe in solchen Fällen immer oberstes Gebot. Bei lang andauernden Krisen seien erfolgversprechende Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit abhängig von der Kooperationsbereitschaft staatlicher Stellen. Ist diese nicht oder nur unzureichend vorhanden, gelte das Motto: *Stay engaged, but differently*. Als geeignete Mittel würden sich dann u.a. nicht-staatliche Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit bzw. solche, die keine Kooperation mit staatlichen Stellen voraussetzen, anbieten.

*Mitglied des
Gesprächskreises.*



Handlungsfelder für die Entwicklungszusammenarbeit seien deshalb vor allem die Krisenprävention, bei der es gelte strukturelle Konfliktursachen zu reduzieren, die Konfliktbearbeitung, die gesellschaftliche und staatliche Akteure bei der gewaltfreien Lösung unterstützt und schließlich die Friedensförderung, die versucht nach Gewaltkonflikten Frieden und Sicherheit zu fördern und nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen.

Im Rahmen des Ansatzes des vernetzten Sicherheit bezeichnete es Garaycochea als eine wichtige Aufgabe der Entwicklungspolitik, durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse die strukturellen Konfliktursachen abzubauen, um zur Verhinderung von Konflikten sowie nachhaltiger Friedensentwicklung beizutragen. Ohne dem kann es keine nachhaltige Sicherheit geben. Dies gelte in besonderem Maße für Postkonfliktphasen. Krisenprävention werde deshalb heute in allen Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Krisen- und Post-Konfliktländern als Querschnittsaufgabe verankert.

Blickt man auf mögliche Beiträge der Entwicklungspolitik in Post-Konflikt-Situationen, so erscheint einem die Förderung von Friedensprozessen nach dem Ende von Gewalt als ein naheliegender entwicklungspolitischer Schwerpunkt. Leider brechen die Hälfte der Bürgerkriege, die durch Friedensverhandlungen beendet werden, innerhalb von fünf Jahren wieder aus, weshalb auch diese Beiträge als Teil der Krisenprävention ein geordnet werden können.

Hier gehe es vor allem darum, den betroffenen Staat in die Lage zu versetzen, seine Funktion gegenüber den Bürgern wieder wahrzunehmen. Dabei fördere das BMZ z.B. die Wiederherstellung zerstörter Infrastruktur und den Aufbau staatlicher Strukturen. Gleichzeitig unterstütze das BMZ die Arbeit von Wahrheitskommissionen, Menschenrechtskommissionen, die juristische Aufarbeitung von Kriegsverbrechen sowie Versöh-

nungsprojekte und Programme zur psychischen Betreuung von Kriegsopfern. Gesellschaftliche Wiedereingliederungen und Versöhnungsprojekte zwischen verfeindeten Parteien seien daher in solchen Situationen bewährte Methoden für nachhaltige Entwicklung. Praktisch bedeute dies, dass verfeindete Gruppen über einen längeren Zeitraum beispielsweise Mediationen durchführen, bei regionalen Projekten gemeinsam Komitees bilden und durch Kontakt, Austausch und Zusammenarbeit ein friedliches Miteinander entwickeln sollen, um letztendlich den Konflikt gewaltfrei aufzubereiten.

Mit Blick auf die Arbeitsweise des BMZ verwies Garaycochea auf den Umstand, dass auf staatlicher Seite bald nur noch zwei Organisationen, auf nicht-staatlicher Seite dagegen auch in Zukunft noch eine Vielzahl von privaten Trägern, politischen Stiftungen, Kirchen und andere Einrichtungen aus dem Titel des BMZ finanziert werden. Gerade für Postkonfliktsituationen seien diese Institutionen von besonderer Bedeutung und Relevanz.

Es bleibe das Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, im Nach-Kriegs-Kontext schnell, flexibel und wirksam zu handeln. Auf diese Weise sollen die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung nach der akuten Krise geschaffen werden.

Die Implementierung der Projekte erfolgt dabei in erster Linie über die GTZ, über deutsche Nichtregierungsorganisationen oder über internationale Organisationen wie das Welternährungsprogramm (WEP) und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen UNHCR. Im BMZ-Strategiekonzept Friedensentwicklung/ Krisenprävention wurden für die deutschen staatlichen Durchführungsorganisationen operative Schritte verbindlich festgelegt. Auf der Basis der jährlich stattfindenden BMZ Krisenfrühwarnung würden die Krisenpotentiale der BMZ Partnerländer aktuell bewertet. In allen Ländern, die Krisenpotentiale aufweisen, wird ein konfliktssensibles Vorgehen (= *do no*

Plenum.



harm) zur Vorgabe gemacht. Daraus und in Kombination mit dem Strategiekonzept könne sich, so Garaycochea, je nach Ländersituation durchaus eine Anpassung der strategischen Herangehensweise an das jeweilige Länderportfolio bzw. einzelne Schwerpunkte oder Programme ergeben. Ein wichtiges Element der Reaktion auf mögliche Veränderungen der Lageeinschätzung wäre auch in diesem Falle die Koordination mit der internationalen Gebergemeinschaft.

Entwicklungspolitik könne einen Beitrag zur Friedensentwicklung in einem Partnerland leisten, gerade weil die Entwicklungszusammenarbeit an strukturellen, grundlegenden Kernproblemen wie z.B. Armut, Ungleichheit, mangelndem Zugang zu Basisversorgung etc. ansetze. Sie trage so dazu bei, die Kernhindernisse von Entwicklung, die oft auch Ursache von Konflikten sind, zu beseitigen, so Garaycochea.

Vernetzte Sicherheit bedeute in diesem Zusammenhang für das BMZ, dass man je nach Land und je nach Einsatzszenario entscheiden müsse, ob diplomatische, entwicklungspolitische oder militärische Mittel – oder mehrere gleichzeitig – eingesetzt werden müssen, um die politischen Zielsetzungen zu realisieren. Es kommen allen Politikfeldern bei der Krisenprävention, der Krisenbewältigung und Friedenssicherung eigene Rollen zu, die sich im Gesamtrahmen ergänzen und gegenseitig unterstützen. Die Aufgabenteilung sei klar: Sicherheitspolitik zielt ab auf die Vermeidung und Abwehr von Gefahren, Entwicklungspolitik setze dagegen auf die Entfaltung von Chancen. Beide agieren also komplementär, denn eine rein militärische Strategie, die tiefer liegende strukturelle Probleme nicht berücksichtigt, kann nicht nachhaltig sein und wäre damit genauso zum Scheitern verurteilt wie ein zu enges entwicklungspolitisches Verständnis, das Sicherheitsaspekte grundsätzlich ignoriere. Entwicklungspolitische und militärische Maßnahmen müssen sich also ergänzen. Entwicklungszusammenarbeit ist nicht geeignet, kurzfristig Sicherheit zu schaffen, sondern ist im Ge-

genteil auf ein Mindestmaß an Sicherheit angewiesen, um langfristig wirksam sein zu können. Wenn eine physische Gewaltschwelle überschritten ist und die Menschen sich unsicher fühlen, können Projekte der Entwicklungszusammenarbeit ihre Wirkung nicht entfalten. Allerdings können wir das für unsere Arbeit in den Krisenregionen nötige Mindestmaß an Sicherheit auch nicht mit ziviler Hilfe „erkaufen“.

Koordination und Kohärenz setzen aber immer auch voraus, dass man sich untereinander versteht – denn: „Kohärenz fängt in den Köpfen der Akteure an.“

Im zweiten Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ wird deshalb zurecht darauf verwiesen, dass man die Belange aller Akteure vor Ort im Krisengebiet verstehen muss. Militär und Entwicklungszusammenarbeit müssen verstehen und berücksichtigen (lernen), dass beide Seiten nicht losgelöst in einem luftleeren Raum agieren. Sie handeln meist in internationalen, jedoch verschiedenen Kontexten – die Bundeswehr innerhalb der NATO, die deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen einer vereinbarten Geberkoordination. Dort gelte es jeweils eigene Regeln zu beachten und Vereinbarungen zu honorieren.

Dietrich Pohl, Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt für Ostafrika, das Horn von Afrika und Sudan, stellte den Tagungsteilnehmern seiner Interpretation des generellen Verhältnisses von Krisenprävention und vernetzter Sicherheit eine persönliche Lageeinschätzung des Sudans voran, um sich anschließend der Frage zu widmen, was Deutschland und die Internationale Gemeinschaft in der aktuellen Phase der politischen Entwicklung des Sudan „präventiv“ tun könnten.

Pohl betonte, dass die Konfliktsituation im Sudan Spannungsfeldern und Gegensätzen geschuldet sei, die sich bei näherem Hinsehen als äußerst komplex und



Dietrich Pohl, Referat 322 Ostafrika, Horn von Afrika und Sudan, Auswärtiges Amt (links), und Michael Lange, Teamleiter Außen- und Sicherheitspolitik in der Hauptabteilung Politik und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

vielschichtig darstellten. Nicht nur habe man es mit einem traditionellen Nord-Süd Konflikt zu tun, sondern zudem auch mit einem Konflikt zwischen christlichen und muslimischen Bevölkerungsgruppen. Das 2005 vollendete *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) spiegele diese Komplexität wieder.

Pohl zeigte sich in Bezug auf die innenpolitische Entwicklung im Sudan jedoch vorsichtig optimistisch, da er die im CPA festgehaltenen Lösungsansätze bei Konfliktthemen wie Machtteilung, Ressourcenteilung und Öleinnahmen für eine gute Grundlage für zukünftige Vereinbarungen hielt. Auch die Wahlen im April 2010 beurteilte er, mit Hinweis auf die Tatsache, dass es sich bei diesen Wahlen um die ersten seit 1986 handelte, weniger kritisch als viele der damals den Wahlverlauf kommentierenden Journalisten. Die Wahlen schufen schließlich zum ersten Mal nach langen Jahren wieder eine gewisse Legitimationsgrundlage für die politisch bzw. hoheitlich handelnden Akteure im Sudan.

Problematischer erschienen ihm dagegen die schleppend verlaufenden Vorbereitungen für das Referendum im Januar 2011. So sei der genaue Grenzverlauf zwischen dem Südteil und dem Nordteil des Sudan an vielen Stellen noch ungeklärt und es gebe sich widersprechende Ansprüche beider Seiten etwa auf die Region Abyeis. Im Raume stünde natürlich auch immer noch der Darfurkonflikt, weshalb er in Anbetracht der Vielzahl der Probleme des Sudan sich die Frage stelle, ob eine Lösung all der mit dem Referendum verbundenen Probleme bis zum Januar 2011 überhaupt gelingen könne.

Er verwies in diesem Zusammenhang auf die vielseitigen Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft, dem Sudan zur Seite zu stehen. Als Beispiel nannte er *United Nations – African Union Mission in Darfur* (UNAMID), in deren Rahmen in Darfur ca. 20.000 Polizisten und Soldaten zum Schutz der Zivilbevölkerung eingesetzt würden, unter denen

sich auch deutsche Militärbeobachter befänden. Auch die Friedensmission *United Nations Mission in the Sudan* (UNMIS), die bis heute die Einhaltung des Friedensabkommens zwischen Regierung und Rebellenarmee überwache, sei ein wichtiges Instrument zur innenpolitischen Stabilisierung des Sudans. Zusätzlich gäbe es auch noch einen EU-Sonderbeauftragten für den Sudan, der ebenfalls an der Lösung des Darfurkonflikts und der Umsetzung des CPA mitwirke.

Nachdem Deutschland 1999 die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sudan eingestellt habe, seien die Beziehungen im Rahmen einer partiellen Konfliktprävention 2005 wieder aufgenommen worden. Dies sei notwendig, so Pohl, um eine Konflikteskalation im Sudan zu verhindern und ein Ausweiten der Krise auf andere Regionen Afrikas abzuwenden. Dabei würden die traditionell guten Beziehungen zwischen Deutschland und dem Sudan, die noch auch aus dem früheren deutschen Engagement im Eisenbahnverkehr und dem Bau von Eisenbahnlinien herrührten, helfen.

Pohl betonte, dass eine Entspannung der Situation im Sudan nur erreicht werden könne, wenn der gesamte Sudan betrachtet und die Strukturen, die aus dem Referendum im Januar 2011 hervorgingen, von externen Akteuren gestützt würden.

Die Bereitschaft sich zu engagieren werde also in entscheidendem Maße den Erfolg des gesamten Prozesses bestimmen.

Pohl schloss seine Ausführungen mit der Einschätzung, dass multidimensionale und multiinstrumentelle Maßnahmen für den Sudan notwendig seien und Maßnahmen, die sich allein auf den Süd-Sudan beschränkten, nicht ausreichten. Vielmehr erscheine ihm auch eine Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Norden bedenkenswert, nicht zuletzt, um auch dort die Bereitschaft für einen friedlichen Übergang zu fördern.



*Wolfram Lacher,
Forschungsgruppe
Naher Osten und
Afrika, Stiftung
Wissenschaft und
Politik.*

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage nach der konstruktiven Rolle der Nachbarstaaten des Sudans für die Konfliktlösung erörtert und festgestellt, dass die überwiegenden Mehrzahl der Nachbarländer einer Abspaltung des Südsudans skeptisch gegenüberstehen. Einzig Uganda würde eine Sezession positiv bewerten, da es daraus einen Machtzuwachs für sich erwarten könne. Deswegen sei eine konstruktive Hilfe seitens dieser Staaten bzw. ein konstruktives Einwirken auf die Konfliktparteien wohl nicht zu erwarten.

Unklar sei die Haltung Chinas in der Auseinandersetzung um die mögliche Teilung des Sudan. Es gebe natürlich umfangreiche Interessen Chinas im Sudan, wobei die Ölförderung im Vordergrund stehe. Dieses Problem werde aber sicher auf eine Weise gelöst werden, die keiner der Konfliktparteien schaden werde. Schließlich blieben alle Akteure an einer effizienten Ausbeutung der Energiequellen des Sudan interessiert.

Die Frage, ob China weiterhin Entwicklungshilfe erhalte bzw. ob es eine Entwicklungskooperation zwischen Deutschland und China gäbe, wurde von Frau Garaycochea negativ beschieden. Der weitgehend auf ökologischem Know-How basierende Wissenstransfer zwischen Deutschland und China sei inzwischen aufgrund politischer Vorgaben eingestellt worden.

Zudem stellte sich die Frage nach der Koordinierung von Entwicklungsmaßnahmen und Hilfen, insbesondere in transnationalen Abstimmungen und auf europäischer Ebene. Diese wurde dahingehend beantwortet, eine aktive Abstimmung über operative Maßnahmen vorzuziehen sei, dass jedoch in vielen Bereichen bereits ein sehr hoher Koordinationsdruck bestehe, sodass ein zusätzlicher Abstimmungszwang sogar hinderlich erscheine. Des Weiteren wurde mit Blick auf die Notwendigkeit von Dezentralisierung in der Entwicklungspolitik und den notwendigen Umfang finanzieller Unterstützung betont, dass die für den

Sudan bereitgestellten finanziellen Mittel ausreichend erscheinen. Vielmehr müsse jetzt im Vordergrund stehen, kreative und individuelle Problemlösungen zu generieren.

Zum erwartenden Ausgang des Referendums äußerten sich die Panellisten zurückhaltend, beurteilten das mit dem Referendum einhergehende Konfliktpotential jedoch als sehr groß. Jedoch wurde auch im Falle einer möglichen kotrollierten „Sezession“ des Südens eine realistische, pragmatische Sichtweise der beteiligten Akteure eingefordert, da allein schon die geografischen Umstände, die schließlich nicht veränderbar seien, eine Koexistenz unabdingbar machten.

DAS REFERENDUM IM SÜDSUDAN 2011 – IST KRISENPRÄVENTION MÖGLICH ?

Wolfram Lacher, Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), skizzierte in seinem Vortrag verschiedene Krisenszenarien und mögliche Ergebnisse des Referendums. So wollte er einen Eindruck zu vermitteln, für wie wahrscheinlich er den erneuten Ausbruch eines Bürgerkriegs im Sudan erachte. Lacher betonte, dass ein Sezessionskrieg für das nächste Jahr – seiner Meinung nach – ein eher unwahrscheinliches Szenario darstelle. Allerdings erwarte er, auch wenn ein erneuter Kriegsausbruch nicht unmittelbar bevorstehe, ein Anwachsen kleiner Gefechte mit unklaren Konturen und unbekannten Klienten. Daraus resultierende Truppenbewegungen halte er aber für gefährlich, könnten sie doch durchaus zu einer wachsenden Instabilität der Lage in bestimmten Krisengebieten beitragen.

Vorstellbar wäre – seiner Einschätzung nach – die Blockade des Referendums durch den Norden. Auch sei eine Blockade von Erdölexporten aus dem Süden über die bestehenden Infrastrukturen Richtung Norden denkbar, lasse aber außer Acht, dass im Grunde beide



Seiten ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Erdölförderung besäßen. Erdöl könne jedoch nur dann fließen, wenn kein Krieg ausbräche und die Infrastrukturen für den Transport intakt und der Zugang zu den Ölquellen aufrecht erhalten bliebe. Zudem würde ein Wiederaufleben des Bürgerkrieges zu einer weitergehenden Isolation der Zentralregierung führen, die dort nicht gewollt sein kann. Die Regierung handele daher pragmatisch und denke nach Einschätzung Lachers vorrangig über die Bedingungen einer Sezession des Südens nach.

Den Einfluss Deutschlands und der EU im Sudan bzw. auf die sudanesischen Konfliktparteien kennzeichnete Lacher als begrenzt und betonte, dass eine mögliche, politische Einflussnahme durch Länder wie Deutschland realistisch betrachtet werden müsse. Einerseits hätten viele externe Akteure Interessen im Sudan, wobei die EU-Staaten dem Sudan wenig bieten könnten, andererseits sei es dem Sudan aber in der Vergangenheit immer schon gelungen, seine Außenbeziehungen zu diversifizieren, was es ihm lange ermöglicht habe, äußerem Druck standzuhalten. Die USA hingegen könnten im Sudan durch Lockerungen der Sanktionen ihren Einfluss deutlich erweitern. Herr Lacher stellte zudem noch einmal heraus, dass die zu erwartenden kleineren Konflikte eine besondere Herausforderung für die Entwicklungszusammenarbeit darstellen, da die Verantwortlichkeiten, Ziele und Allianzen innerhalb der Konfliktparteien nicht eindeutig erkennbar wären.

Im Anschluss berichtete Wolf-Christian Paes, Mitglied der Geschäftsleitung im *Bonn International Center for Conversion* (BICC) und bis vor kurzem Projektleiter im Sudan, von seinen praktischen Erfahrungen in Zusammenhang mit einem Ausbildungs- und Demobilisierungsvorhaben im Sudan.

Die Entwicklung des Landes habe im Vergleich zu seiner ersten Reise in den Sudan 2006 große Fortschritte gemacht. Trotz immer noch bestehender,

Besorgnis erregender Entwicklungen, sei die Entwicklung des Sudan insgesamt positiv zu bewerten und es seien vor allem im Bereich Infrastruktur, im Straßenbau, im Bereich Kommunikation und Sicherheit deutliche Fortschritte erkennbar. Paes gab jedoch auch zu bedenken, dass Erfolge im Sicherheitssektor primär weder dem Engagement der internationalen Gemeinschaft noch dem Friedensabkommen geschuldet seien. Vielmehr sei es der Regierung des Südsudans gelungen, die verschiedenen sogenannten *other armed groups* (OAG), die für die fragile Sicherheitslage im Wesentlichen verantwortlich seien, finanziell an sich zu binden. Diesen Soldaten wurde zudem eine Generalamnesie gewährt, die allerdings eine konsequente Vergangenheitsbewältigung verhindere. Außerdem habe sich die Mannstärke der *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) durch die Einbeziehung der OAG in verschiedene Sicherheitsstrukturen und -organe des Südens im Vergleich zum Kriegsende nahezu verdoppelt. Dies habe dazu geführt, dass inzwischen ca. 62 Prozent der Staatseinnahmen des Süd-Sudan für Sicherheit d.h. für die Personalkosten im Sicherheitssektor aufgewendet würden. Diese hohen Ausgaben für den aufgeblähten Sicherheitssektor hätten jedoch nicht zu einem Mehr an Sicherheit vor Ort in den Krisengebieten geführt, sodass die Regierung des Süd-Sudan nun „Demobilisierung“ als Lösungsstrategie entdeckt habe. Diese Demobilisierung der Ex-Kombattanten stelle nach Paes jedoch ein großes Problem dar, denn die zahlreichen Kämpfer könnten auch durch aufwendige Berufsausbildungsprogramme nur sehr unzureichend auf ein ziviles Leben vorbereitet werden. Viele der Männer seien Analphabeten und hätten selbst auf dem sudanesischen Arbeitsmarkt äußerst geringe Chancen, eine auskömmlich entlohnte Beschäftigung zu finden. Den vergleichsweise hohen Lebensstandard, den ihnen der Sold in der Vergangenheit ermöglicht habe, könnten die Ex-Kombattanten im Rahmen einer zivilen Beschäftigung nicht halten.

Bild links:
Panel II zum Thema:
„Das Referendum im
Süd-Sudan 2011 – Ist
Krisenprävention möglich?“;
Panellisten: Wolf-Christian
Paes, Helmut Reifeld,
Wolfram Lacher.

Wolf-Christian Paes, Bonn
International Center for
Conversion (rechts), und
Helmut Reifeld, Teamleiter
Grundsatzfragen in der
Hauptabteilung Internationale
Zusammenarbeit der
Konrad-Adenauer-Stiftung.



Deshalb stünden sie einer solchen Demobilisierung auch äußerst skeptisch gegenüber. Paes beschrieb die personelle Dominanz des Sicherheitssektors durch Kriegsveteranen als problematisch, da beispielsweise auch die Feuerwehr paramilitärisch organisiert sei. Paes erwartete bis zum Ende der im Friedensabkommen vereinbarten Frist im kommenden Jahr trotz allem eine Demobilisierung im Umfang von circa 50.000 Soldaten. Die Chancen für eine vollständige bzw. dauerhafte Reintegration von Ex-Kombattanten in das zivile Leben schätzte Paes auf nur ca. zwanzig Prozent ein, sodass sich die Frage stelle, ob das Demobilisierungsprogramm ein angemessenes Instrument sei, die Probleme zu lösen. Ihm scheine, dass das Programm zu spät auf den Weg gebracht worden sei und derzeit nicht das optimale Instrumentarium darstelle, um eine große Zahl Ex-Kombattanten zu reintegrieren.

Zum bevorstehenden Referendum und der wahrscheinlichen Sezession des Südens merkte Herr Paes an, dass bisher konstruktive Überlegungen zu den Konsequenzen des Referendums auf beiden Seiten fehlten. Zudem gab er zu bedenken, dass es bisher kein Konzept gebe, wie mit den *Joint-Integrated Units* (JIUs), die zu gleichen Teilen aus Soldaten der *Sudanese Armed Forces* (SAF) und der SPLA bestehen, nach einem Referendum und der wahrscheinlichen Abspaltung des Süd-Sudan umzugehen sei. Die Loyalitäten der aus ca. 40.000 Soldaten bestehenden JIU's seien daher auch nach dem Referendum weiterhin unklar und könnten die Stabilität der Sicherheitslage beeinflussen.

In der anschließenden Diskussion wurden weitere Schwierigkeiten der Demobilisierung problematisiert. So gebe es auf dem Arbeitsmarkt wenige Sektoren die Ex-Kombattanten aufnahmen, daher müsste es gleichzeitig Programme zur weiteren Stimulierung der lokalen Ökonomie geben. Das Bildungsniveau der Sudanesen sei im afrikanischen Vergleich gering, sodass die

Konkurrenten aus Nachbarländern auf dem sudanesischen Arbeitsmarkt vor allem in den Bereichen Dienstleistung und Handel einen klaren Vorteil hätten. Demobilisierte Ex-Kombattanten hätten z.B. gegenüber Kenianern kaum Chancen, in diesen Bereichen des Arbeitsmarkts Fuß zu fassen.

Bisher sei im Süden des Landes auch noch kein Übergang von der direkten Nothilfe zur Entwicklungszusammenarbeit erkennbar, was darauf zurückzuführen sei, dass der Süden, der ja völkerrechtlich kein Staat ist, noch keinen Entwicklungsplan erstellt habe. Die Tatsache, dass die Regierung des Süd-Sudan überwiegend aus Mitgliedern der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (SPLM) hervorgegangen ist, wurde ebenfalls kritisch gesehen. Auch wenn es sich bei der SPLM um den politischen Flügel der SPLA handelt, sei sie faktisch dennoch eine militärisch geprägte und motivierte Partei, die auch mental dem Militärischen noch stark verbunden sei.

Das Gefühl der Verbundenheit der SPLM gegenüber der Armee sei daher noch immer ausgeprägt und wirke sich deshalb auch auf die sich entwickelnde sudanesischen Sicherheitsarchitektur aus. Paes äußerte in diesem Zusammenhang die Sorge, dass die demokratischen Spielräume nicht nur heute gering seien, sondern morgen sogar noch weiter schrumpfen könnten. Nach möglichen Zukunftsszenarien für den Sudan befragt, hielt Paes eine Entwicklung, vergleichbar der in Somalia, für weniger wahrscheinlich, eine Entwicklung in Richtung Uganda für zu optimistisch, eine Entwicklung, wie sie etwa Eritrea genommen hat, dagegen für eher wahrscheinlich.

Die Frage, über welche Einkünfte der Sudan heute aus dem Erdölexport verfüge, wurde wie folgt beantwortet. Der Sudan habe noch bis etwa 2007 über sehr gute Einkünfte verfügt, diese seien jedoch extrem abhängig von Schwankungen des Ölpreises auf dem Weltmarkt gewesen. Allerdings machten im Süden die



Die Karte zu den Wahlen zur Unabhängigkeit Südsudans zeigt den Verlauf der möglichen Grenze.

Transparency International immer wieder vorgeworfen wird, zu den größten Bestechungsgeldzahlern an afrikanische Regierungen zu gehören.

FAZIT

Nachdem im Januar 2011 wohl die überwältigende Mehrheit der Süd-Sudanesisen ihre Stimme für einen unabhängigen Süd-Sudan abgegeben hat, blicken viele auf mögliche Szenarien einer erfolgreichen Sezession. Al-Bashir und seine Regierung haben zwar immer wieder betont, sie würden eine Sezessionsentscheidung des Südens respektieren, es bleibt jedoch abzuwarten, ob dies für alle politischen Kräfte im Norden gilt. Absehbar ist, dass die verspielte Einheit des Landes und der wirtschaftliche Verlust der Ölfelder im Süden zur Unzufriedenheit politischer Konkurrenten Al-Bashirs beitragen wird. Es ist sogar zu befürchten, dass die geschätzt ein bis zwei Millionen Südsudanesisen, die bis heute im Norden leben und arbeiten, Zielscheibe für entsprechende Frustrationen muslimischer Landsleute werden könnten. Ohnehin scheint ihr zukünftiger Staus nach einer Sezession ungewiss. Der Süden, dem es auch auf Jahre hin noch an vielem mangeln wird, wäre allein kaum in der Lage, vertriebene bzw. ausgewiesene Süd-Sudanesisen aus dem Norden aufzunehmen und in einem überschaubaren Zeitraum erfolgreich zu integrieren. Es bedarf deshalb nicht nur entsprechender Vereinbarungen zwischen den beiden dann wahrscheinlich unabhängigen Staaten, sondern wohl auch eines umfassenden Engagements westlicher Geberländer, die ihre bisherige Zurückhaltung beim Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sudan insgesamt überdenken sollten. Die politischen Einflussmöglichkeiten durch kooperative Entwicklungszusammenarbeit auszuweiten, um einen positiven Beitrag zur weiteren Krisenprävention im Sudan zu leisten, muss jetzt das Ziel westlicher Politik bzw. Entwicklungszusammenarbeit sein und für die kommenden Monate und Jahre wohl auch bleiben.

PUBLIKATIONEN

DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG ZUM THEMA „VERNETZTE SICHERHEIT“

In der Reihe „Im Plenum kompakt“ sind bisher erschienen:

Polizeimissionen in Krisenländern. Ziviler Schutz von Entwicklung.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 12. Mai 2010

Maritime Sicherheit - Das Horn von Afrika zwischen Piraterie und Entwicklung.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 15. Dezember 2009

Vernetzte Sicherheit und öffentliche Gesundheit.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 17. November 2009

Zehn Jahre vernetzte Sicherheit im Kosovo.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 27. Oktober 2009

„Vernetzte Sicherheit“ und Entwicklung.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 17. Juni 2009

Herausforderung Afghanistan – Vernetzte Sicherheit am Hindukusch.

Fachtagung des Gesprächskreises „Vernetzte Sicherheit“, Berlin, 28. Mai 2009



KAS SETZT SICHERHEITSPOLITISCHE NACHWUCHSFÖRDERUNG DURCH DEN BEGINN DES ZWEITEN NACHWUCHSKOLLEGS 2010/2012 FORT

Im Juli 2010 hat die Konrad-Adenauer-Stiftung die Arbeit mit dem zweiten Kollegjahrgang aufgenommen. In der Auftaktveranstaltung stellte der wissenschaftliche Leiter des Kollegs, Prof. Dr. Carlo Masala, gemeinsam mit dem Leiter der Hauptabteilung Politik und Beratung, Dr. Michael Borchard, den Kollegiaten noch einmal ausführlich die Ziele vor, die die Konrad-Adenauer-Stiftung mit diesem Nachwuchskolleg verfolgt.

In einer ersten Podiumsdiskussion wurde dann der Frage nachgegangen, ob die Politik beratungsresistent sei und welche Rolle deutsche Think-Tanks bei der Ausgestaltung deutscher Sicherheitspolitik spielen. Es diskutierten Dr. Markus Kaim von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Dr. Henning Riecke von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Lars Zimmermann, Geschäftsführer der Stiftung Neue Verantwortung, und Dr. Thomas Kurz, Vizepräsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS). Die vier Politikberater beschrieben die aktuellen Schwerpunkte der außen- und sicherheitspolitischen Beratungstätigkeit ihrer jeweiligen Einrichtungen und skizzierten die mit dieser Aufgabe verbundenen Schwierigkeiten.

In einer zweiten Podiumsdiskussion ging es dann um das Thema: „Diplomatie als Teil deutscher Sicherheitspolitik“ an der neben Dr. Heinrich Kreft, außenpolitischer Berater der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, auch Botschafterin Dr. Patricia Flor als Vertreterin des Auswärtigen Amtes teilnahm. Diskutiert wurden die Auslandseinsätze als ein, die zukünftige außen- und sicherheitspolitische Debatte bestimmendes Thema. Ebenso wurden die diplomatischen Bemühungen um Krisenprävention als ein wesentliches Instrument der deutschen Sicherheitspolitik erörtert.

Im Rahmen einer „Luncheon-Diskussion“ referierte der verteidigungspolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Ernst-Reinhard Beck, über die Rolle des Parlaments in der deutschen Sicherheitspolitik.

In der sich anschließenden Gruppenarbeit befassten sich die Kollegiaten mit der „Architektur deutscher Sicherheitspolitik“ und erörterten vor dem Hintergrund identifizierter Schwachstellen mögliche alternative außen- und sicherheitspolitische Organisations- und Entscheidungsstrukturen.



**Konrad
Adenauer
Stiftung**

Herausgeber

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Rathausallee 12
53757 Sankt Augustin

Text

Michael Lange, Christiane Rüth,
Elena Klimpel

Redaktion

Michael Lange

Fotos

Konrad-Adenauer-Stiftung

*Das Werk ist in allen seinen
Teilen urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung ist
ohne Zustimmung der Konrad-
Adenauer-Stiftung e.V. unzu-
lässig. Das gilt insbesondere
für Vervielfältigungen, Über-
setzungen, Mikroverfilmungen
und die Einspeicherung
in und Verarbeitung durch
elektronische Systeme.*

© 2011

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.,
Sankt Augustin/Berlin

ISBN 978-3-942775-05-2

www.kas.de