

DIE KARTE AFRIKAS NACH DER UNABHÄNGIGKEIT DES SÜDSUDAN¹

Terence McNamee

Als das Umfassende Friedensabkommen (CPA), mit dem der jahrzehntelange Bürgerkrieg sein Ende nahm, im Jahr 2005 unterschrieben wurde, waren die Stunden des Sudan als größter Staat Afrikas gezählt. Auch wenn die Teilung des Sudan damals nicht von vornherein feststand, brachten sowohl afrikanische als auch nicht-afrikanische Spitzenpolitiker ihre Besorgnis zum Ausdruck, dass dies Teile des Kontinents destabilisieren und zu einem Domino-Effekt weiterer Sezessionen führen könnte, im ungünstigsten Fall in großen, konflikträchtigen Staaten wie in der Demokratischen Republik Kongo oder in Nigeria.

Dies ist „das erste Anzeichen eines Risses in der Karte Afrikas“, sagte Ende 2010 der zum damaligen Zeitpunkt altgedienteste Machthaber Afrikas. „Was im Sudan passiert“, mahnte er, „könnte sich zu einer ansteckenden Krankheit ausweiten, die für ganz Afrika zu einer Gefahr wird.“² Die Geschichte hat gezeigt, dass Muammar Gaddafi, der diese Worte wählte, zu Recht Angst vor den Folgen einer „ansteckenden Krankheit“ hatte, auch wenn die für ihn fatalen Folgen nicht mit den Ereignissen im Sudan in Verbindung standen. Noch treffender war das nüchterne Bekenntnis von Tschads Staatspräsident Idriss Deby: „Wir *alle* haben



Dr. Terence McNamee ist stellvertretender Direktor der Brenthurst Foundation in Johannesburg.

- 1 | Eine längere Version dieses Artikels wurde veröffentlicht als Terence McNamee, „The first crack in Africa’s map? Secession and Self-Determination after South Sudan“, *Brenthurst Discussion Paper*, 2012-01, Johannesburg, The Brenthurst Foundation, 2012.
- 2 | AFP, „Sudan’s Partition to be a ‚Contagious Disease‘“, *Kaleej Times Online*, 10.10.2010, http://khaleejtimes.com/DisplayArticle09.asp?xfile=data/theuae/2010/October/theuae_October257.xml§ion=theuae [12.02.2012].

einen Süden.“³ Es war eine Warnung an die anderen afrikanischen Staatsoberhäupter, dass die drohende Spaltung des Sudan eine neue Kriegslust in bestehenden Nord-Süd-Konflikten hervorrufen könnte, insbesondere dort, wo Konkurrenzkämpfe um knappe Ressourcen ins Spiel kommen.

Am 9. Juli 2011, sechs Jahre nach der Unterzeichnung des CPA, ging der Süden formell seiner eigenen Wege. Damit entstand der 54. Staat Afrikas. Doch was ist mit den düsteren Prophezeiungen von Gaddafi, Deby und anderen? Steht der Karte des Kontinents bevor, dass sie wieder neu gezeichnet werden muss? Diese schicksalhafte Frage wurde auf einem Workshop im September 2011 eingehend erörtert.⁴ Nach zwei Tagen voller Diskussionen kam man zu der Übereinstimmung, dass in nächster Zeit weitere Änderungen an der Karte eher unwahrscheinlich seien. Nach den unvorhersehbaren Umwälzungen in Nordafrika und der Arabischen Welt im Jahr 2011 konnte das jedoch niemand mehr ausschließen.

Sechs Monate nach Erlangung der staatlichen Souveränität gibt es keine Anzeichen dafür, dass es durch die Sezession des Südsudan wahrscheinlicher geworden ist, dass andere abspaltungswillige Regionen in Afrika ihre Unabhängigkeit erlangen, wie viele vorher vermutet hatten.

Es ist eher unwahrscheinlich, dass der erfolgreiche Kampf des Südsudan zum Präzedenzfall für Casamance, Cabinda, den Ogaden oder eine andere nationalistische Bewegung wird.

Genau wie die Prophezeiung sich niemals bewahrheitet hat, dass durch die Unabhängigkeit Eritreas Anfang der 1990er Jahre eine Büchse der Pandora voller Sezessionen von

Kapstadt bis Kairo geöffnet würde, ist es eher unwahrscheinlich, dass der erfolgreiche Kampf des Südsudan zum Präzedenzfall für die Casamance, Cabinda, Ogaden oder

3 | Hervorhebung durch den Autor.

4 | Das Motto dieses von der Brenthurst-Stiftung in Partnerschaft mit der Konrad-Adenauer-Stiftung einberufenen Workshops lautete „Der Präzedenzfall Südsudan: Aufrechterhaltung von Stabilität und gutem Einvernehmen in Afrika in einer Zeit des Wandels“. Die Regeln des Spitzentreffens schrieben vor, dass der Inhalt der Diskussionen nicht zitiert werden darf. Daher werden die einzelnen Beiträge und Präsentationen der Teilnehmer in diesem Dokument nicht direkt zitiert. Auch wenn bezüglich einer Vielzahl von Angelegenheiten ein Konsens erreicht wurde, darf nicht davon ausgegangen werden, dass alle Teilnehmer umfassend mit den Schlussfolgerungen dieses Dokuments einverstanden sind. Eventuelle hier gefundene Fehler sind allein dem Autor zuzuschreiben.

eine andere nationalistische Bewegung wird. Selbst Somaliland scheint seiner Anerkennung noch nicht näher gekommen zu sein. Es gibt eine breite Akzeptanz, dass dieses Land bereits de facto als souveräner Staat funktioniert und wahrscheinlich seine Anerkennung verdient, sofern subjektive Wertungen dieser Art vorgenommen werden können.⁵ Die Idee der Selbstbestimmung nimmt in Afrika nicht ab – der lange Kampf des Südsudan ermutigt sicherlich die bestehenden Sezessionistengruppen und mag auch neue Bewegungen inspirieren – jedoch sind die Hürden auf dem Weg zur unabhängigen Eigenstaatlichkeit noch genauso gewaltig wie zuvor.

Tief verwurzelt in der DNA von Afrika ist die Angst, dass bereits die geringste Änderung seiner „künstlichen“ Grenzen das gesamte multiethnische Gebilde gefährdet, das für die meisten Staaten so charakteristisch ist. Die tiefgreifende Aversion gegenüber einer Flickschusterei auf der postkolonialen Karte Afrikas hat leider dazu geführt, dass schlechte Regierungsführung für viele afrikanische Staatsoberhäupter und Regime wenig spürbare Konsequenzen hatte. Weiterhin benachteiligen sie soziale Randgruppen, und das ist für die Regime selbst nicht ohne Risiko. Die Völker südlich der Sahara erheben als Reaktion auf den Arabischen Frühling höhere Ansprüche an die Demokratie in ihren Ländern. Sollten sie versuchen, den von der rebellischen Jugend Nordafrikas geführten Massenaufständen nachzueifern – den aktuellen Anzeichen nach ist dies zwar unwahrscheinlich, jedoch besteht eindeutig ein potenzielles Risiko – dann halten die Grenzen einiger Staaten unter Umständen nicht.⁶

Die Völker südlich der Sahara erheben als Reaktion auf den Arabischen Frühling höhere Ansprüche an die Demokratie in ihren Ländern.

5 | Vgl. Harriet Gorka, „Somaliland – Argumentieren auf dünnem Eis“, *KAS-Auslandsinformationen*, 07/2011, 85-108, <http://kas.de/wf/de/33.23326> [12.03.2012].

6 | Vgl. The Africa Center for Strategic Studies (Hrsg.), „Africa and the Arab Spring: A New Era of Democratic Expectations“, *ACSS Special Report*, Washington, D.C., 11/2011, <http://africa.center.org/wp-content/uploads/2011/11/ACSS-Special-Report-1.pdf> [12.03.2012].

Abb. 1

Sudan und Südsudan**DER SONDERFALL SÜDSUDAN⁷**

Trotz all der Ungerechtigkeiten und Misere, die die Bevölkerung des Südens zuerst unter Kolonialherrschaft und dann ein halbes Jahrhundert lang aufgrund der brutalen

7 | Die führenden politischen und kulturellen Kräfte, die mehr als 100 Jahre lang im Sudan einen tiefen Keil zwischen den größtenteils arabischen muslimischen Norden und den mehrheitlich schwarzen animistischen/christlichen Süden getrieben haben, sind weithin unbestritten, und werden hier nicht im Einzelnen erörtert. Vgl. z.B. Hilde F. Johnson, *Waging Peace in Sudan: The Inside Story of the Negotiations That Ended Africa's Longest Civil War*, London, Sussex Academic Press, 2011; Anna C. Rader, „Overcoming the Past: War and Peace in Sudan and South Sudan“, in: Jeffrey Herbst, Terence McNamee und Greg Mills (Hrsg.), *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions within Societies*, London, Profile Books, 2012; Martin Pabst, „Der Südsudan vor der Unabhängigkeit – Jubel vor Ort, Enttäuschung im Nordsudan, Besorgnis weltweit“, *KAS-Auslandsinformationen*, 03/2011, 34-55, <http://kas.de/wf/de/33.22142> [12.03.2012].

Vernachlässigung durch Khartum ertrug – ganz zu schweigen von dem Leid, das durch die heftigen und regelmäßig ausbrechenden inneren Konflikte im Süden verursacht wurde –, konnte man im Jahr 2005 immer noch glauben, dass sich die Sudanesische Volksbefreiungsbewegung (SPLM), die größte politische Oppositionsgruppe im Süden, auch mit weniger als der vollen Unabhängigkeit zufrieden geben würde. Je mehr Jahre nach der Unterzeichnung des CPA vergingen, desto mehr sank jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass die Bewohner im Süden sich entscheiden, in der Union mit dem Norden zu bleiben. Die Behörden im Süden waren mit Sicherheit zum Zeitpunkt des SPLM-Parteitags von 2008 davon überzeugt, dass Khartum niemals die Klauseln des CPA umsetzen oder die in das Abkommen integrierten Maßstäbe respektieren würde. Von signalhafter Bedeutung waren die stark gegensätzlichen Auffassungen des Konzeptes „ein Land, zwei Systeme“: Der Norden interpretierte es als eine Art bundesstaatliche Ordnung, der Süden sah es als Staatenbund.

Je mehr Jahre nach der Unterzeichnung des CPA vergingen, desto mehr sank die Wahrscheinlichkeit, dass die Bewohner im Süden sich entscheiden, in der Union mit dem Norden zu bleiben.

Was die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft anbelangt, erheben Kritiker den Vorwurf, dass sie ihren Kopf in den Sand gesteckt habe, bis die Sezession so gut wie unabwendbar war. Nachdem das CPA unterzeichnet war, unterstützten die ausländischen Hauptakteure, die an der Aushandlung des Abkommens beteiligt waren, zwar die Idee der Einigkeit, waren jedoch nicht im Stande, während der kritischen ersten Umsetzungsphase weiter aktiv mitzuwirken. Nach Aussage der International Crisis Group hatten sie ihre „Augen weit geschlossen“.⁸ Angesichts der sich verschlimmernden Situation in der westsudanesischen Region Darfur, die im Brennpunkt eines weit größeren internationalen Interesses als der Nord-Süd-Konflikt stand, sowie der Fixierung der westlichen Welt auf die Kriege in Afghanistan und Irak wäre es wohl unrealistisch gewesen, etwas anderes zu erwarten. Als im Januar 2011 die Ergebnisse der Volksabstimmung verkündet wurden, war niemand überrascht, dass 99 Prozent der Bewohner des Südens für die Sezession stimmten.

8 | Vgl. International Crisis Group (ICG), „Sudan’s Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead“, *Africa Report 106*, 31.03.2006.

Khartum war die erste Regierung, die den Südsudan nach Ablauf des CPA als unabhängigen Staat anerkannte. Alle ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen folgten schnell diesem Beispiel. Entscheidend war, dass die Afrikanische Union die Republik Südsudan knapp drei Wochen später, am 27. Juli 2011, als ihren 54. Mitgliedstaat aufnahm. (Der Südsudan wurde am 14. Juli als 193. Staat in die Vereinten Nationen aufgenommen.) Die neue Regierung des Südsudan in Juba hat darüber hinaus ihre Mitgliedschaft in einer Vielzahl von regionalen und internationalen Organisationen beantragt oder ist dabei, dies zu tun. Fast alle diese Organisationen werden voraussichtlich ihre Zustimmung geben.

Die neue Regierung des Südsudan hat ihre Mitgliedschaft in einer Vielzahl von regionalen und internationalen Organisationen beantragt. Fast alle werden voraussichtlich ihre Zustimmung geben.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, ungefähr dreißig afrikanische Staatsoberhäupter sowie zahlreiche hohe Regierungsbeamte aus der westlichen Welt besuchten die Unabhängigkeitsfeierlichkeiten in Juba. Dass die Legitimität des Südsudan als unabhängiger Staat so überschwänglich anerkannt wurde, verdeutlicht einen der Hauptunterschiede zwischen diesem Unabhängigkeitskampf und anderen Selbstbestimmungsbewegungen in Afrika, die danach streben, diesen Kampf zu imitieren. Niemand hätte erwartet, dass dem Südsudan jemals dieser Grad an internationaler Legitimität verliehen worden wäre, zumindest nicht am Anfang. Seine letztendliche Akzeptanz als souveräner Staat wurde im CPA verankert: Sollten der Norden und der Süden kein neues Übereinkommen erzielen können, vereint zu bleiben, würden beide Parteien einwilligen, sich nach sechs Jahren zu trennen, wenn durch eine Volksabstimmung im Süden bestätigt wird, dass dies der Wille der Bewohner des Südens ist. Diesen Preis bezahlte der Norden im Jahr 2005, um den Krieg zu beenden. Im Nachhinein allerdings scheint es, als ob Khartum die Fähigkeit Jubas zur Mobilisierung einer allgemeinen Unterstützung für seine Unabhängigkeit stark unterschätzt hätte.

Gegenwärtig verfügt keine abspaltungswillige Region in Afrika über eine stillschweigende Vereinbarung mit der übergeordneten Regierung hinsichtlich einer Abspaltung. Eine Ausnahme bildet Äthiopien, wo das Recht der „Selbstbestimmung bis hin zur Sezession“ in einer der neun ethnisch begründeten Verwaltungszonen des Landes in der

Verfassung verankert ist.⁹ Nichtsdestoweniger – und trotz der Entscheidung Äthiopiens Anfang der 1990er Jahre, Eritreas Unabhängigkeit anzuerkennen – hält sich die Regierung in Addis Abeba in der Praxis sehr zurück, ihren „halbautonomen“ ethnischen Regionen Macht abzugeben. Damit kommen Zweifel an ihrem Willen zur Umsetzung des Sezessionsprinzips auf.

Die Regierung in Addis Abeba hält sich sehr zurück, ihren „halbautonomen“ ethnischen Regionen Macht abzugeben. Damit kommen Zweifel am Willen zur Umsetzung des Sezessionsprinzips auf.

Die anderen herausragenden Besonderheiten des südsudanesischen Kampfes finden sich eventuell auch in anderen Selbstbestimmungsbewegungen auf dem gesamten afrikanischen Kontinent wieder. Jedoch waren in Jubas Fall Ausmaß und Intensität außergewöhnlich. Dazu gehören die Länge des Kampfes (über ein halbes Jahrhundert); die starke ethnische und religiöse Kluft zwischen Norden und Süden¹⁰; die enorme wirtschaftliche Not im Süden, die größtenteils aus den im Norden umgesetzten Strategien resultierte; die anhaltende Unterstützung, die dem Süden durch führende ausländische Akteure zukam, von den USA über Israel bis hin zu Äthiopien, dem mächtigen Nachbarn des Sudan, sowie der Grad des Zusammenhalts und der Organisation in der Bewegung. Allerdings könnte zu diesem Punkt in etwa dasselbe über Somaliland oder sogar die Westsahara gesagt werden.

9 | Vgl. Artikel 39 in der Verfassung der Bundesrepublik Äthiopien von 1995, „Rights of Nations, Nationalities, and Peoples“ http://servat.unibe.ch/icl/et00000_.html [12.03.2012].

10 | Die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) nahm 1982 die Westsahara – ein an Marokko, Mauretanien und Algerien grenzendes riesengroßes, dünn besiedeltes Territorium – als Mitglied auf, was für Kontroversen sorgte und der Anlass für Marokko war, aus der Organisation auszutreten. Der Nachfolger der OAU, die Afrikanische Union (AU), vertritt nach wie vor die Ansicht, dass die Westsahara nicht durch Sezession, sondern durch Entkolonialisierung entstanden ist. Marokko und die Demokratische Arabische Republik Sahara (die Anspruch auf Hoheitsgewalt über die Westsahara erhebt) haben aktiv nach diplomatischer Anerkennung ihrer Souveränität über das strittige Territorium gestrebt – ein Prozess mit vielen Wendungen in den letzten beiden Jahrzehnten für beide Seiten, mit erlangter und wieder zurückgezogener offizieller Anerkennung durch andere Staaten.

EIN ANFANG MIT SCHWIERIGKEITEN

Unzählige Probleme wurden befürchtet, angefangen von einer möglichen Wiederaufnahme des Krieges mit dem Norden bis hin zu dem Anschein nach unüberwindbaren Entwicklungsproblemen.

Das zuvor Gesagte soll jedoch nicht heißen, dass die Afrikanische Union und die breitere internationale Staatengemeinschaft nicht auch ernsthafte Bedenken ob des Alleingangs des Südsudan gehabt hätten. Unzählige Probleme wurden befürchtet, angefangen von einer möglichen Wiederaufnahme des Krieges mit dem Norden – diesmal als zwischenstaatlicher Krieg, der auf benachbarte Länder übergreifen könnte – bis hin zu dem Anschein nach unüberwindbaren Entwicklungsproblemen. Je nachdem, wie der Südsudan diese Herausforderungen in Angriff nähme, könnten die Vorbehalte gegenüber einer Bewilligung von Unabhängigkeit nachlassen oder das internationale Widerstreben gegen eine weitere „Balkanisierung“ Afrikas noch bestärkt werden. Sechs Monate nach Erlangung der Unabhängigkeit deuten die Ereignisse vor Ort darauf hin, dass letzteres Szenario wahrscheinlicher ist.

In Diskussionen über die Lebensfähigkeit des Südsudan als unabhängiger Staat war die Sicherheit immer von höchster Bedeutung. Die Hauptbedenken waren, dass ein erneuter Konflikt mit dem Norden aufbrechen könnte, und zwar wegen des Status von Abyei – der winzigen Region, die sich entlang der Nord-Süd-Grenze erstreckt und auf die sowohl Khartum als auch Juba Anspruch erheben, – sowie wegen anderer Grenzstreitigkeiten in den Bundesstaaten Südkordofan und Blue Nile im Norden. Abyei ist ein Spannungsherd mit hoher Symbolkraft, wo sich mit dem Süden verbündete Ngok-Dinka-Stämme und nomadische Misseriya-Araber gegenüber stehen, die durch das Gebiet wandern, um während der Trockenzeit riesige Viehherden weiden zu lassen. Um die Kontrolle von Teilen der erdölfördernden Bundesstaaten Südkordofan und Blue Nile wird von verschiedenen vom Norden und vom Süden unterstützten Gruppierungen und rivalisierenden nomadischen Stämmen gekämpft. Bis Ende 2011 hatten die Gefechte in den umkämpften Bundesstaaten zu mehr als 100.000 Flüchtlingen geführt, von denen einige nach Äthiopien geflohen waren. Außerdem hatten sich die Angriffe auf die Bundesstaaten Unity und Upper Nile ausgeweitet. Juba warf Khartum Luftbombardements auf Flüchtlingslager in beiden Bundesstaaten sowie die Unterstützung von

Rebellen im Süden vor, die im Verdacht stehen, Ziele in der Nähe von Ölanlagen im Süden angegriffen zu haben. Salva Kiir, der Präsident des Südsudan, warf Omar al-Bashir, dem Präsidenten des Sudan, vor, Afrikas jüngsten Staat wieder in einen „sinnlosen Krieg“ zu verwickeln.

Selbst wenn Präsident Kiirs Anschuldigungen wahr sein sollten, so waren doch die Konflikte innerhalb des Südsudan zwischen rivalisierenden Stämmen und Gruppierungen todbringender und unter Umständen destabilisierender für den neuen Staat als die Nord-Süd-Gefechte neuen Datums. In der zweiten Hälfte des Jahres 2011 forderten Zusammenstöße zwischen rivalisierenden ethnischen Gruppen im Bundesland Jonglei Tausende von Menschenleben. Allein bei einem Vorfall wurden 600 Angehörige der ethnischen Gruppe Lou Nuer von Kämpfern des rivalisierenden Murle-Stammes niedergemetzelt. Die Vereinten Nationen haben berichtet, dass 2011 etwa 350.000 Menschen aufgrund von Gewalt zwischen Gruppierungen vertrieben wurden.¹¹

Gegenstand der Konflikte zwischen verschiedenen Gruppen sind oft Wasserressourcen, Vieh und Zugang zu Weideland. Hinter der nicht mehr kontrollierbaren Gewaltspirale aus wechselseitigen Vergeltungsaktionen stehen

Der Südsudan strotzt vor Handfeuerwaffen. Demgegenüber grassiert Armut in allen gesellschaftlichen Schichten. Am schlimmsten trifft es die kleineren ethnischen Minderheiten.

jedoch tiefere Ursachen. Der Südsudan strotzt vor Handfeuerwaffen, die aus jahrzehntelangen Konflikten übrig geblieben sind. Zugleich grassiert Armut in allen gesellschaftlichen Schichten. Am schlimmsten trifft es die kleineren ethnischen Minderheiten, von denen sich viele im neuen politischen Zeitalter an den Rand gedrängt und nicht vertreten fühlen. Den Regierungskritikern zufolge werden dadurch bevölkerungsreichere Gruppen wie die Dinka privilegiert. Trotz des Erfolgs der SPLM, verschiedene Rebellengruppen zu zerschlagen und die Kapitulation anderer auszuhandeln, sowie der Schlichtungsbemühungen unter Beteiligung der Friedensmission der Vereinten Nationen (UNMISS) sieht es ganz so aus, als ob sich 2012 die internen Konflikte im Südsudan noch verschlimmern werden.

11 | „UN says 120,000 South Sudan residents need humanitarian aid after wave of ethnic violence“, Associated Press, 20.01.2012, <http://sudanews.net/news/un-says-120000-south-sudan-residents-need-humanitarian-aid-after-wave-of-ethnic-violence> [20.03.2012].

Die Folgen der Sezession für den Norden waren immens: ein potenzieller Verlust von 75 Prozent seiner Öleinnahmen sowie ungefähr der Hälfte seiner Staatseinkünfte.

Die hauptsächlichen ökonomischen Bedenken vor Ablauf des CPA waren nicht nur, ob der Südsudan für sich allein existenzfähig wäre, sondern ob der Norden durch die Sezession scheitern könnte. Die Folgen der Sezession für den Norden waren immens: ein potenzieller Verlust von 75 Prozent seiner Öleinnahmen sowie ungefähr der Hälfte seiner Staatseinkünfte (entspricht etwa 20 Prozent des Bruttoinlandsprodukts). Laut IWF bedeutete dies für das System, sich „an einen dauerhaften Schock anpassen“ zu müssen.¹² Um das große Haushaltsloch zu stopfen, baute Khartum auf internationale Kreditzusagen (ausgehandelt von der AUHIP, der hochrangigen Umsetzungsgruppe der Afrikanischen Union), auf Schuldenerlass und die Aufhebung von Sanktionen. Jedoch waren diese Bemühungen vergebens. Solange der Norden seine Militäreinsätze in den umstrittenen Gebieten nicht einstellt, sind nur geringe Veränderungen zu erwarten.

Im Südsudan stand im Vorfeld der Unabhängigkeit alles auf Null.¹³ Das Land hatte praktisch keinen Strom, es gab weder Landstraßen noch Schulen oder Kliniken. Sein Bankwesen gehörte zu den am wenigsten entwickelten der Welt, Korruption war weit verbreitet und die Handelskosten waren astronomisch. Zu seinem Erbe gehört jedoch auch eine Erdölindustrie mit einer Produktion von 350.000 Barrel pro Tag im Wert von 1.000 US-Dollar pro Jahr auf jeden der acht Millionen Einwohner.¹⁴ Die Ölgelder beliefen sich auf 97 Prozent des Staatshaushalts im Südsudan.

In den Verhandlungen über wirtschaftliche Angelegenheiten zwischen Juba und Khartum wurde ein Konsens erreicht, wonach beide Seiten unabhängig vom späteren Ausgang des CPA existenzfähige Entitäten sein müssen – dabei sollte man jedoch bedenken, dass gegenwärtig wahrscheinlich weniger als die Hälfte der Staaten in Afrika einen Existenzfähig-

12 | Vgl. „South Sudan Faces Hurdles as World’s Newest Country“, *IMF Survey*, 18.07.2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2011/car071811a.htm> [12.03.2012].

13 | Vgl. The Brenthurst Foundation, „Everything is at Zero’: Beyond the Referendum – Drivers and Choices for Development in Southern Sudan“, *Brenthurst Discussion Paper*, 2010/05, 11/2010.

14 | Alex de Waal, „South Sudan’s Doomsday Machine“, *New York Times*, 24.01.2012, <http://nytimes.com/2012/01/25/opinion/south-sudans-doomsday-machine.html> [14.03.2012].

keitstest nach internationalen Standards bestehen würde. Außerdem war auch noch eine umfassende Vereinbarung über die Ölaufteilung vonnöten: Drei Viertel des Öls im Sudan wurden im Süden gefördert, aber Pipeline und Hafenanlagen wurden vom Norden kontrolliert. Jedoch gab es am Unabhängigkeitstag immer noch keine Vereinbarung zur Nutzung der Pipeline. Im Januar 2012 begann Juba die Ölproduktion einzustellen, nachdem dem Norden vorgeworfen wurde, sich Rohöls im Wert von 815 Millionen US-Dollar bemächtigt zu haben. Derzeit gibt es viele Mutmaßungen darüber, dass Jubas in zunehmendem Maße erbitterte Auseinandersetzung wegen der von Khartum in Rechnung gestellten Transitgebühren wieder einen größeren Nord-Süd-Krieg anfachen könnte. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen bemerkte kritisch, dass die Streitigkeiten zu einer großen Bedrohung für die Stabilität in der Region geworden seien.¹⁵

Im Januar 2012 begann Juba die Ölproduktion einzustellen, nachdem dem Norden vorgeworfen wurde, sich Rohöls im Wert von 815 Millionen US-Dollar bemächtigt zu haben.

DER STATUS QUO

Angesichts des mit Problemen belasteten Starts des Südsudan – ökonomische Kriegführung mit dem Norden, Entstehung von Szenarien à la Kaschmir an seiner nördlichen Grenze, erneute mörderische Konflikte – hätte da die internationale Staatengemeinschaft zurückhaltender sein müssen, ihre Billigung einer Sezession zu signalisieren? Der Status quo vor 2005 war für den Süden völlig inakzeptabel, soviel steht zweifelsohne fest. Und doch scheint es plausibel anzunehmen, dass von den führenden ausländischen Akteuren in den Jahren nach der Unterzeichnung des CPA zumindest größere Anstrengungen unternommen worden wären, die Einheit attraktiver zu gestalten. Am Ende akzeptierte die internationale Staatengemeinschaft dann doch ein Ergebnis, das sie lieber verhindert hätte.

Dieselbe Frage stellt sich bei Eritrea, das 1993 als neuer unabhängiger Staat entstand. Nach seinem bemerkenswerten Befreiungskampf schien Eritrea bereit, eine geschlossene, in hohem Maße organisierte und selbstbewusste neue Nation sogar als Modell für den Rest des Kontinents zu

15 | „South Sudan shuts oil output amid export row with Sudan“, *BBC*, 29.01.2012, <http://bbc.co.uk/news/world-africa-16781592> [12.03.2012].

etablieren. Stattdessen sank das Land zu einem totalitären Zwergstaat ab. Isoliert und hochgradig abgeschottet nach außen wurde das eritreische Regime in zunehmendem Maße repressiv gegenüber seinen vermeintlichen Feinden im Inland und zum Exporteur von Instabilität in die Region. Es schürte dadurch den Konflikt mit seinen Nachbarn. Sinnbildlich für sein Scheitern war der dem Anschein nach sinnlose Krieg, den Eritrea mit Äthiopien, dem Staat, von dem es sich abgespalten hatte, wegen ein paar winziger, bedeutungsloser Gebiete an der gemeinsamen Grenze führte. Der Krieg dauerte zwei Jahre und forderte schätzungsweise 100.000 Menschenleben.

Geschichtlich betrachtet war man international gegenüber der Selbstbestimmung an sich immer positiv eingestellt:

In der Praxis zeigten sich die wichtigen Institutionen und die Weltmächte außerordentlich zurückhaltend, wenn es um Bewegungen ging, die nach Eigenstaatlichkeit strebten.

Das Thema ist eines der am häufigsten zitierten Teile der VN-Charta. In der Praxis zeigten sich jedoch die wichtigen Institutionen und die Weltmächte außerordentlich zurückhaltend, wenn es um Bewegungen ging, die

nach Eigenstaatlichkeit strebten. Dabei war es mehr oder weniger egal, wie legitim deren Streitsache war.¹⁶ Man kann mit ziemlicher Sicherheit annehmen, dass das Beispiel von Eritrea die Vorliebe für den Status quo noch verstärkt hat. Dasselbe gilt, wenn sich in den kommenden Jahren die Probleme im Südsudan noch verschlimmern.

Naturgemäß versucht ein Staat eine Balkanisierung zu verhindern – und zwar nicht nur innerhalb seiner eigenen Grenzen, sondern auch anderswo, zumal neue Staaten im Allgemeinen als destabilisierend für das internationale System wahrgenommen werden. Aufgrund ihrer kleineren Größe sind neue Staaten vermeintlich potenziell nicht lebensfähig und zehren daher an den Ressourcen bestehender Staaten. Im Fall des Südsudan beeinflussten solcherart Befürchtungen die internationale Reaktion. Diese wurde jedoch auch geprägt von der Sorge darüber, was passieren würde, wenn der Süden gezwungen werde, in der Union zu bleiben. Ein aussichtsreicher Fall könnte Somaliland sein,

16 | Vgl. Jon Temin, „Secession and Precedent in Sudan and Africa“, *Peace Brief 68*, United States Institute of Peace, 2011; Alan Schwartz, „Scenarios for Sudan: Avoiding Political Violence Through 2011“, *Special Report*, United States Institute of Peace, 2009.

dessen Unabhängigkeit aufgrund bestehender Regierungsstrukturen möglich wäre, jedoch wegen der Weigerung Somalias, einer Trennung zuzustimmen, international nicht anerkannt wird.

Sezessionsbewegungen, die die Hoffnung hegen, dass der erfolgreiche Kampf des Südsudan juristische Analogien bietet, die ihrem Streitfall dienlich wären, werden wahrscheinlich enttäuscht werden. Die Gesetze und Vorschriften, die dafür maßgeblich sind, wer internationale Anerkennung erhält und wer nicht, sind in Wirklichkeit ziemlich willkürlich und widersprüchlich.¹⁷ Deren Legitimität wird mit ziemlicher Sicherheit von Fall zu Fall entschieden: casus sui generis. Fest steht jedoch, dass die Kriterien überaus stringent bleiben. Zweifelsohne war dem Sezessionsstreitfall sowohl im Südsudan als auch in Eritrea dienlich, dass die Unterstützung durch das Volk praktisch flächendeckend war: In beiden Ländern erhielt die Unabhängigkeit in den jeweiligen Volksabstimmungen 99 Prozent der Stimmen. Für den Kampf der Sezessionisten im Südsudan, wie auch im Kosovo, war außerdem von Vorteil, dass sie sich mit einem Regime im Krieg befanden, das wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt war. Keine der beiden oben genannten Voraussetzungen reicht jedoch für eine internationale Anerkennung aus. Besonders deutlich wird dies durch die Tatsache, dass der Kosovo noch immer von weniger als der Hälfte der Generalversammlung der Vereinten Nationen (80 Länder) anerkannt wird.

Die Gesetze und Vorschriften, die dafür maßgeblich sind, wer internationale Anerkennung erhält und wer nicht, sind ziemlich willkürlich und widersprüchlich.

Das Völkerrecht bietet nur wenige Anhaltspunkte für die Entscheidung über zukünftige Unabhängigkeitsbewegungen, sowohl in Afrika als auch anderswo. Zwangsläufig wird es noch weitere Fälle geben, wo die Prinzipien der Selbstbestimmung und der territorialen Integrität aufeinanderstoßen. Es gibt keine klaren Vorgaben, beide Interessen unter einen Hut zu bringen. Das Recht, einseitig auf der Grundlage des Selbstbestimmungsprinzips außerhalb des kolonialen Kontexts einen neuen Staat zu gründen, ist im Völkerrecht nicht verankert. Selbst ein außergewöhnlicher Sezessionsstreitfall unter extremen Bedingungen,

wie beispielsweise Völkermord, hat bislang weder in der Wissenschaft noch in der internationalen Staatengemeinschaft breite Akzeptanz gefunden.¹⁸

Diese fehlende Einheitlichkeit hinsichtlich Fragen der Selbstbestimmung, sowie der so genannte „Präzedenzfall“ des Südsudan könnten für eine neue Welle an Forderungen nach dem Recht auf Sezession führen. Wie von zahlreichen Rechtswissenschaftlern betont wird, besteht folgende Gefahr: Die Geschichte hat gezeigt, dass die Selbstbestimmung in einigen Winkeln der Erde als eine Art „politischer Sprengstoff“ gewirkt hat, der das Potenzial hatte, das Fundament der friedlichen Koexistenz zwischen den Nationen zu zerrütten. Vielleicht war dies nirgendwo offensichtlicher als im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts. Dabei hat Europa mit der Zeit viele seiner schwerer zu bewältigenden Spaltungen durch innovative Staatsführungsregeln und -mechanismen überwunden. Davon sind einige für Afrika sehr relevant.

DIE LAST DER RESOLUTION 16

In der Resolution 16 verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten der OAU, die Grenzen zu respektieren, die bei Erringung der Unabhängigkeit erlangt wurden.

Gespräche über Sezessionen in Afrika beginnen und enden in der Regel mit dem Verweis auf die Resolution 16, die 1964 auf dem ersten ordentlichen Gipfel der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) verabschiedet wurde. In der Resolution verpflichteten sich alle Mitgliedstaaten der OAU, die Grenzen zu respektieren, die bei Erringung der Unabhängigkeit erlangt wurden. Die Einhaltung des Grundsatzes des *Uti possidetis* („Unantastbarkeit der Grenzen“) war ein notwendiges Übel. Argumentiert wurde wie folgt: Bei den von den kolonialistischen Kartografen gezogenen Linien wurden traditionelle Grenzen nicht ausreichend respektiert. Vielmehr wurden Stämme, ethnische Gruppen und sogar Familien durchschnitten. In einigen Fällen wurden diese gleich auf mehrere Staaten aufgeteilt. Jegliche Versuche, die Hinterlassenschaft der Kartografen zu entwirren, würden einen endlosen Krieg und Chaos nach sich ziehen.

18 | Vgl. Heidi Tagliavini, „A Clash of Principles: territorial integrity versus self-determination“, vorgestellt im Internationalen Institut für Friedensforschung, Wien, 23.-25.05.2011.

Die Zusicherung, die aus der Kolonialzeit stammenden Grenzen zu respektieren, sowie der Grundsatz der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten sollten dafür sorgen, Streitereien zwischen den neuen unabhängigen Staaten Afrikas zu verhindern und die Stabilität auf dem Kontinent zu fördern. Wenn man „Stabilität“ mit der „Bewahrung der Unantastbarkeit von Afrikas Grenzen“ gleichsetzt, ist ein beachtenswerter Erfolg zu verzeichnen: Neben Südsudan hat sich im vergangenen halben Jahrhundert lediglich Eritrea abgespalten. Geht die Auslegung in Richtung Vermeidung von Konflikten, Flüchtlingskrisen und anderen humanitären Katastrophen, wird das Urteil der Geschichte ebenfalls deutlich.

Resolution 16 kam den Staatsoberhäuptern der neuen unabhängigen Staaten Afrikas gelegen. Die meisten von ihnen waren autoritär und fürchteten, dass ihre ökonomische und politische Machtbasis durch Sezessionistengruppen innerhalb ihres Territoriums unterminiert werden würde. Dadurch erklärt sich teilweise, warum die Resolution mit der Zeit weniger als Instrument zur Vermeidung von zwischenstaatlichen Kriegen, sondern immer mehr als Sezessionsverbot verstanden wurde.

Eines der unausgesprochenen wichtigen Ziele der Resolution 16 war, aus den ethnischen, religiösen und sprachlichen Mosaiken, die die neuen unabhängigen Staaten geerbt hatten, kohärente „Nationalstaaten“ zu schmieden. Der einflussreiche antikoloniale Philosoph Frantz Fanon befürchtete, dass „die Kultur und die Politik nach der Befreiung unter Umständen den Weg des Niedergangs, wenn nicht gar der Tragödie nehmen könne. Das Projekt der nationalen Befreiung könnte sich in eine leere Hülle verwandeln: Die Nation könnte als Ethnie angesehen und der Stamm gegenüber dem Staat bevorzugt werden.“¹⁹ Zweifelsohne sind getrennte Identitäten innerhalb von Staaten noch nicht verschwunden. In fast allen Staaten treten getrennte ethnische Gruppierungen deutlicher hervor. Genau aus diesem Grunde hinterfragen einige, ob das Projekt der Selbstbestimmung in Afrika wirklich erfolg-

In fast allen Staaten treten getrennte ethnische Gruppierungen deutlich hervor. Deshalb hinterfragen einige, ob das Projekt der Selbstbestimmung in Afrika wirklich erfolgreich war.

19 | Zitiert nach Achille Mbembe, „Fanon’s Nightmare, Our Reality“, *Mail & Guardian*, 23.12.2011, <http://mg.co.za/article/2011-12-23-fanons-nightmare-our-reality> [20.03.2012].

reich war. Zumindest müsse man sich noch immer anstrengen, um Nigerianer, Kongolesen usw. zu „erschaffen“.

Keine der Sezessionistengruppen in Nigeria oder der Demokratischen Republik Kongo besitzt derzeit die Stärke oder den Zusammenhalt, eine direkte Anfechtung ihrer Grenzen zu inszenieren. Dessen ungeachtet fungieren diese beiden Ankerstaaten Afrikas als kritische Prüfstände, wie afrikanische Regierungen in Zukunft auf Selbstbestimmungsbewegungen reagieren könnten.

Viele der afrikanischen Bewegungen sind schlecht organisiert und nicht sehr erfolgreich, das eigene Volk zu mobilisieren oder internationale Unterstützung für ihren Streitfall zu erhalten.

Viele afrikanische Staaten stehen vor aktuellen oder potenziellen Bedrohungen ihrer territorialen Integrität von innen heraus. Die meisten dieser Bewegungen sind jedoch schlecht organisiert und nicht sehr erfolgreich, das eigene Volk zu mobilisieren oder internationale Unterstützung für ihren Streitfall zu erhalten. Meist hat ihr Modus Operandi darin bestanden, entweder (erfolglos) zu versuchen, die Macht im Zentrum zu übernehmen, oder als Alternative parallele Machtstrukturen vor Ort aufzubauen.

FAZIT

Das Schicksal von Muammar Gaddafi, der durch die Straßen seiner Heimatstadt gezerrt, geschlagen, verspottet und anschließend auf brutale Weise hingerichtet wurde, ist eine Mahnung – falls es einer solchen bedurfte –, dass Ereignisse tendenziell Kettenreaktionen nach sich ziehen. Anfang 2011 hätte sich noch niemand vorstellen können, dass der Begründer der Afrikanischen Union, der mehr als vier Jahrzehnte Machthaber in Libyen war, ein derart schmachliches Ende nehmen würde. Der Sturz von Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien und Hosni Mubarak in Ägypten, die anhaltenden Aufstände in Syrien – kann irgendjemand zuverlässig die Folgen der Ereignisse im Jahr 2012 vorhersagen? Im selben Zusammenhang darf trotz all der in diesem Beitrag hervorgehobenen gewaltigen Hemmnisse der Sezession die so gefürchtete Balkanisierung Afrikas niemals als wirklichkeitsfremd abgetan werden.

Gleichermaßen ist es schwer vorstellbar, wie der kriegszerstörte und extrem unterentwickelte Südsudan als unabhängiger Staat blutiger oder ärmer sein könnte, als er in

den vergangenen vierzig Jahren als isolierte Region gewesen ist. Und doch kann ein abschließendes Urteil für viele Jahre, vielleicht sogar eine ganze Generation lang nicht gefällt werden. Erst später werden wir wissen, wie erfolgreich die neue Regierung in Juba die durch die Sezession ungelöst zurückgelassenen gewaltigen Spaltungen überwunden hat und ob die angrenzenden Länder den Südsudan gewähren lassen, seine Aufgabe der Nationenbildung zu erfüllen.

Der Fall des Südsudan wird wahrscheinlich nicht zum Präzedenzfall werden, sondern eher eine Ausnahme bleiben. Die Spaltung des Sudan kann sinnvollerweise als Extremfall in einem Spektrum politischer Optionen aufgefasst werden, um auf kritische Ausbrüche in Staaten entlang von Spannungslinien zu reagieren. Es ist ein wenig paradox zu behaupten, dass die offizielle Spaltung des Sudan in zwei Teile eine geglückte Behebung einer Spannungslinie war, schließlich steht sie auch für das Scheitern eines Staates. Aber vielleicht kann man ja doch von einem Erfolg sprechen.

Die Spaltung des Sudan kann als Extremfall in einem Spektrum politischer Optionen aufgefasst werden, um auf kritische Ausbrüche in Staaten entlang von Spannungslinien zu reagieren.

Auch wenn der Südsudan kein Präzedenzfall ist, so wird er doch ganz sicher in Zukunft noch lange als Quelle der Inspiration für andere abspaltungswillige Regionen in Afrika, wie beispielsweise Somaliland, dienen. Zweifelsohne wird er einige Selbstbestimmungsbewegungen mit frischer politischer Energie versorgen, die dann weniger zögerlich sind, mit Sezession zu drohen, um Zugeständnisse von Regierungen zu erhalten und Anhänger zu mobilisieren. Die Teilung des Sudan kann auch als konstruktive Warnung für Regierungen dienen, dass die Belange und Missstände von am Rande stehenden Gruppierungen innerhalb ihrer Landesgrenzen eine größere Aufmerksamkeit verdienen.

Den Grenzstatus zu ändern, um neue Staaten zu schaffen, birgt immer hohe Risiken in sich, wie die neuen Auslöser für Gewalt im Sudan und Südsudan bezeugen. Eine neue internationale Grenze zu ziehen wird niemals ein Allheilmittel sein – ganz sicher konnte dies nicht verhindern, dass Eritrea und Äthiopien wegen unlösbarer innerstaatlicher Konflikte einen erbitterten Krieg führten. Trotzdem kann die Bildung neuer Staaten langfristig gesehen in einigen sehr

spezifischen Fällen zur Lösung gehören, und zwar dort, wo die Interessen der nationalen und internationalen Sicherheit am besten durch Änderungen des gebietsmäßigen Status quo erfüllt werden.

Es wird oft geäußert, dass Afrika seine Karte idealisiert hat, insbesondere beim Vergleich mit anderen Kontinenten. Im Jahr 2000 hatten lediglich fünf Staaten in Europa dieselben Grenzen, die sie bereits im Jahr 1900 hatten. Staaten sind keine dauerhaften Gebilde. Historisch gesehen wurde ihnen in anderen Teilen der Welt erlaubt, sich aufzulösen, wenn sie nicht funktionierten. In Afrika war dies jedoch nicht der Fall.

In den meisten afrikanischen Staaten, die mit Selbstbestimmungsbewegungen konfrontiert sind, gibt es jedoch noch Spielraum, die Reaktionen der Regierungen so zu verbessern, dass Sezessionisten davon abgebracht werden, nach einer umfassenden Eigenstaatlichkeit zu streben. Was die Selbstverwaltung betrifft, müssen Staatsoberhäupter vor allem neuerungsbereiter sein. Bei richtiger Umsetzung können bundesstaatliche Ordnungen, mit den nötigen Prozessen und Institutionen, die zum Beispiel für eine gerechte Wohlstandsverteilung sorgen, langfristig die richtigen Antworten auf innere Spaltungen bieten. Allerdings hielten sich afrikanische Länder (selbst namentlich föderalistische) bislang in der Regel sehr zurück, ihren Regionen und Randgebieten mehr Entscheidungsbefugnis zu geben, damit diese wirksam Missstände und gesellschaftliche Risse im Ansatz beheben können. Europa hat eine Reihe lokaler und regionaler Selbstregierungsmodelle anzubieten, die für Afrika von großer Relevanz sein können, da sie aus Spaltungen hervorgegangene Völkergemeinschaften erfolgreich verbinden konnten.