

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

Regionale Integration der EAC und Perspektiven für den Friedensprozess im Südsudan

Hintergrund

Am 2. März 2016 trat der Südsudan als neuestes Mitglied in den regionalen Wirtschaftsblock Ostafrikanische Gemeinschaft (engl. East African Community, kurz EAC) ein. Darum hatte sich der jüngste Staat der Welt bereits seit seiner Unabhängigkeit 2011 bemüht. In einer Stellungnahme, die von den Staats- und Regierungschefs der 17. Ordentlichen Sitzung des EAC Gipfeltreffens in Arusha, Tansania, veröffentlicht wurde, heißt es: „Der Südsudan ist ein neuer Mitgliedsstaat der EAC.“ Aus wirtschaftlicher Sicht wird der Eintritt des Südsudans zweifellos zu einem Anstieg des Export- und Importhandels führen, vor allem mit Uganda und Kenia, wo sich die jährlichen Exporte in den Südsudan derzeit auf 200 Mio. USD bzw. 180 Mio. USD belaufen. Die Kernfrage, über die im politischen Bereich nach wie vor intensivsten diskutiert wird, ist jedoch: Stellt die Integration in die EAC für das von Unruhen und Kriegen zerrüttete Land eine Chance dar, endlich den Übergang zu Frieden und Stabilität zu meistern? Dies scheint angesichts der aktuellen Lage im Südsudan umso fraglicher: Das Land leidet immer noch unter akuten Einschränkungen im materiellen, infrastrukturellen, institutionellen und personellen Bereich, die in großem Maße daher rühren, dass das Land ein Binnenstaat mit niedrigem Einkommen ist und unter einer lang anhaltenden Periode bewaff-

netter Konflikte leidet¹. Die meisten Befürworter des Eintritts des Südsudans in die EAC argumentieren, dass dieser einen Lichtblick im Friedensprozess des Landes darstellt. So erklärt beispielsweise Edmund Yakani, ein politischer Aktivist aus dem Südsudan, dies sei eine einmalige Gelegenheit und „geschehe rechtzeitig zur effektiven Durchsetzung des Friedensabkommens“.²

Der Weg des Südsudans zur Integration in die EAC

Jahrelang hat der Südsudan mehrere Versuche unternommen, der EAC beizutreten. Die EAC wurde 2000 gegründet und besteht mittlerweile aus den fünf ostafrikanischen Staaten Kenia, Tansania, Ruanda, Burundi und Uganda mit einer Gesamtbevölkerung von etwa 160 Mio. Menschen. Ein erster Beitrittsversuch war am 10. Juni 2011 unternommen worden, nur wenige Wochen vor dem Erreichen der Unabhängigkeit am 09. Juli 2011. Der wirtschaftliche Grundgedanke war, dass ein Beitritt des Südsudans in die EAC nicht nur dem Land selbst zugutekommen würde, sondern auch den anderen Mit-

1 Pierre S (2012). South Sudan's EAC Accession: Framing the Issues. IGC Policy Brief 52001

2 Sudan Tribune 2016, South Sudan become the EAC's Sixth Member State <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58197>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

gliedsstaaten³. Eine Gutachterkommission der EAC besuchte die Republik Südsudan im Juli 2012, um zu prüfen, inwieweit der Staat die Voraussetzungen zum Beitritt laut Artikel 3 des Übereinkommens der EAC erfüllt.

Auf Grundlage des Berichts der Kommission wiesen die Staats- und Regierungschefs des EAC-Gipfeltreffens im November 2012 den Ministerrat an, die Beitrittsverhandlungen mit dem Südsudan unter Berücksichtigung der im EAC-Abkommen definierten Beitrittskriterien zu beginnen. Eine Kommission wurde damit beauftragt, den Südsudan zu besuchen und festzustellen, ob er die Kriterien und Bedingungen zur Mitgliedschaft laut Artikel 3 (3) des EAC-Abkommens erfüllt. Diese beinhalten: „(a) Annahme der Gemeinschaft wie im Abkommen festgelegt; (b) Einhaltung der allgemein gültigen Prinzipien von Guter Regierungsführung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Garantie der Menschenrechte und Sozialer Gerechtigkeit; (c) Eventuelle Mitwirkung bei der Stärkung der Integration innerhalb der ostafrikanischen Region; (d) Räumliche Nähe und Unabhängigkeit zwischen sich und den Partnerstaaten; (e) Aufbau und Aufrechterhaltung einer marktorientierten Wirtschaft; und (f) Kompatibilität der Sozial- und Wirtschaftspolitik mit denen der Gemeinschaft“.⁴

In einer Studie von Anne Kamau für Brookings in 2012 wird erörtert, dass die Bewerbung des Südsudans um eine Mitgliedschaft in der EAC aus zwei Gründen erfolgreich sein müsste: Erstens habe der Südsudan das Potential, erheblich zur stärkeren Integration innerhalb der ostafrikanischen Region beizutragen. Der Südsudan ist ein

3 Mkinga, M. 2012. Citizen Reporter Tanzania, auf <http://www.thecitizen.co.tz/sunday-citizen/-/22317-south-sudan-eyes-eac-membership>, 13. Mai 2012

4 AC Heads of State Meeting 2012. Communiqué of the 10th Extraordinary Summit of EAC Heads of State Held on the April 28, 2012 at Ngurdoto Mountain Lodge, Arusha, Tanzania: Towards a Single Customs Territory, Arusha, Tanzania, 2012.

Nachbarland der meisten EAC-Staaten und die Regierung hat in ihrem Entwicklungsprogramm angedeutet, Interesse am Aufbau und der Aufrechterhaltung einer marktorientierten Wirtschaft zu haben. Außerdem zeige die Regierung kontinuierlich Bemühungen, ein Regierungssystem aufzubauen, welches auf Rechtsstaatlichkeit und dem Respekt der Menschenrechte und Sozialer Gerechtigkeit basiert. Zweitens habe der Südsudan historische und kulturelle Verbindungen zu praktisch allen EAC-Mitgliedsstaaten⁵. Mit der Zeit wird sich zeigen, ob diese Argumente tatsächlich zu einem Erfolg führen - jetzt, wo der Südsudan Mitgliedsstaat des Regionalblocks EAC ist.

Im März 2014 wurde von Salva Kiir eine Hohe Kommission ernannt, um den Beitritt des Südsudans in die EAC zu überwachen und im November desselben Jahres begannen erste Beitrittsverhandlungen. Im Oktober 2015 wurde schließlich der Schlussbericht der technischen Verhandlungen an die Verhandlungsgruppe der Minister überreicht, die nach Prüfung des Berichts zu dem Schluss kamen, dass der Südsudan die Kriterien zum Beitritt in die EAC erfüllt⁶. Am 2. März 2016 wurde der Südsudan der jüngste Mitgliedsstaat des regionalen Wirtschaftsblocks EAC.

In ähnlichen Bestrebungen hat der Staat jüngst einen Mechanismus zur Ratifizierung und dem Beitritt zu internationalen Abkommen entwickelt, und ist so bereits den Chartas der UN und der Afrikanischen Union beigetreten. Zudem wurde der Südsudan in mehrere regionale und internationale Organisationen aufgenommen, darunter IGAD (Intergovernmental Authority on Development) und die Nile Basin Initiative, und trat

5 Kamau, A.W (2012). South Sudan's Quest for Regional Integration. The Brookings Institution, Africa Growth Initiative

6 Charles Data Alemi, Jaime de Melo and Astrid R.N. Haas (2016). Recommendation for South Sudan to join the East African Community. Policy note

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

2015 als jüngster Mitgliedsstaat in die African Development Bank ein.

Bei Betrachtung des Fortschritts des Südsudans seit dem Beitritt in die EAC, tut sich eine grundlegende Frage auf: Kann das Land durch den Eintritt in die EAC die Herausforderungen überwinden, die aus der Unsicherheit der letzten Jahrzehnte entstanden sind? Zuletzt flammten die Konflikte im Dezember 2013 auf, als bewaffnete Streitkräfte auf Befehl des südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir hin damit begannen, Soldaten des ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar zu entwaffnen und eines versuchten Putsches zu beschuldigen.

Die aktuelle Lage im Südsudan

Nachdem die SPLM-IO (Sudan People's Liberation Movement-in-Opposition) mehrere Male vergeblich versucht hatte, zurückzukehren, wagte Riek Machar am 26. April 2016 einen riskanten Schritt und kehrte nach Juba zurück, um eine der Voraussetzungen für das Friedensabkommen zu erfüllen. Er wurde kurz nach seiner Ankunft als Erster Vizepräsident vereidigt und hat somit den Anfang des Wandels der TGoNU (Transitional Government of National Unity, dt. Übergangsregierung zur Nationalen Einheit) gekennzeichnet. Dem war die Nominierung von Kabinettsministern durch die einzelnen Parteien zur Ernennung durch den Präsidenten vorausgegangen. SPLM-IG (Sudan People's Liberation Movement-in-Government) erhielt die meisten Positionen, gefolgt von SPLM-IO, ehemaligen politischen Gefangenen und der Partei Democratic Change (DC). Demnach hatte Salva Kiir mit seinen Nominierten am meisten Erfolg (16 Kabinettsminister und vier Stellvertreter), gefolgt von SPLM-IO mit zehn Kabinettspositionen und zwei Stellvertretern. Die ehemaligen Gefangenen und die Partei Democratic Change konnten jeweils zwei Kabinettsminister und je einen Stellvertreter stellen. Die Größe des Kabinetts ist angemessen und repräsentativ. Tatsächlich hat Machar die

Mehrheitsopposition. Bei guter Umsetzung könnte diese Konstellation von Opposition und Regierung eine nützliche gegenseitige Kontrolle schaffen. Diese ist nötig, damit sich Institutionen entwickeln können, die förderlich für das Wachstum der jüngsten Nation der Welt sind. Die Übergangsregierung der Nationalen Einheit ist immer noch im stetigen Wandel und es wird erwartet, dass die Arbeit im Juni aufgenommen wird.

Die volkswirtschaftlichen Komponenten des Eintritts des Südsudans in die EAC

Zweifellos stehen dem Südsudan mit dem Eintritt in die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) sämtliche Türen offen: Der Markt kann vergrößert werden, Transaktionskosten werden reduziert und die wirtschaftliche Effizienz erhöht. Doch was sind grundlegende wirtschaftspolitische Aspekte, die den Eintritt Südsudans in den Wirtschaftsblock EAC untermauern? Artikel 6(d) des EAC Abkommens bezeichnet die Prinzipien der Gemeinschaft eindeutig als: „Gute Regierungsführung inklusive der Einhaltung der Prinzipien von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Rechenschaftspflicht, Transparenz, Soziale Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Gleichberechtigung der Geschlechter, sowie die Anerkennung, Förderung und der Schutz von Menschenrechten in Übereinstimmung mit den Regelungen der African Charter on Human and Peoples' Rights“. Warum wird der Südsudan, ein Land, das nachweislich die meisten, wenn nicht sogar alle dieser Prinzipien, nicht erfüllt, in die Gemeinschaft aufgenommen?

Dies kann in einen umfassenderen wirtschaftspolitischen Kontext eingebettet werden, der im Folgenden analysiert wird.

i. Die Situation in anderen Mitgliedsstaaten

Die meisten EAC-Mitgliedsstaaten können im weiteren Sinne als halb- und/oder undemokratisch bezeichnet werden. Außer Kenia und Tansania, wo es Ansätze eines

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

friedlichen Wandels der politischen Macht gibt, bleibt für Burundi, Uganda und Ruanda noch vieles unzureichend. In Burundi bspw. wurde der Präsidentschaftskandidatur von Pierre Nkurinziza für eine dritte Amtszeit, die gegen die Verfassung verstößt, mit Straßenprotesten und Demonstrationen begegnet, die später in einer politischen und Sicherheitskrise gipfelten, als bewaffnete Regierungskräfte sich zusammentaten, Hunderte Menschen töteten und Tausende vertrieben.

Auch die kürzlich in Uganda stattgefundenen Wahlen, die Präsident Museveni weitere fünf Jahre zu seiner bereits dreißig Jahre andauernden Amtszeit zugestanden, lassen die demokratischen Prinzipien innerhalb der EAC fragwürdig erscheinen. Die Berichte sowohl der EU- als auch der AU-Wahlbeobachtungskommissionen deuten an, dass der Wahlprozess weitgehend von breitem Amtsmissbrauch gekennzeichnet war, wie dem begrenzten Zugang zu Informationen durch ein Verbot der Nutzung Sozialer Medien, vorsätzlich später Lieferung von Wahlmaterialien und dem anschließenden Hausarrest des führenden Oppositionskandidaten in Uganda.

In Ruanda gab ein Referendum im Dezember 2015 Präsident Kagame die Möglichkeit, seine Herrschaft trotz zahlreicher Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen, wie der massiven Verletzung der Meinungs- und Pressefreiheit, weiterzuführen. Des Weiteren kann vorgebracht werden, dass sogar in Kenia und Tansania, die als führende Demokratien in der Region angepriesen werden, nicht alles demokratischen Prinzipien entspricht. In einer aktuellen Studie von PwC bspw. rangiert Kenia auf Platz drei der weltweit korruptesten Länder. In Tansania hat die Partei CCM das Land seit der Unabhängigkeit regiert⁷, und dadurch keinen po-

litischen Pluralismus zugelassen. Vor diesem Hintergrund scheint es wenig glaubwürdig, den Südsudan auf Grundlage seiner Unfähigkeit, einige der vereinbarten Schlüsselkriterien nicht einzuhalten, von einer Zulassung als EAC Mitgliedsstaat abzuhalten, wo doch die meisten Mitgliedsstaaten dieselben Verletzungen tolerieren.

ii. Informeller EAC-Mitgliedsstatus

Von einem Sicherheits-, sozialen und wirtschaftlichen Standpunktaus betrachtet, kann behauptet werden, dass der Südsudan eigentlich schon jahrzehntelang ein informeller EAC Mitgliedsstaat war. Der Handel zwischen dem Südsudan und anderen regionalen Mitgliedsstaaten, hervorzuheben sind Uganda und Kenia, ist rapide angestiegen, wenn auch ungleichmäßig über die letzten Jahrzehnte. Allerdings war ein erheblicher Teil der Transaktionen informell organisiert und haben teilweise undokumentiert die Grenzen überschritten, was dem fehlenden System in dem neuen Staat zuzuschreiben ist, das auf Grund nicht endend wollender innerer Unruhen nie entstehen konnte. Ebenso war der Handel äußerst asymmetrisch, denn das Exportvolumen von den beiden Handelspartnern des Südsudans war übermäßig größer als das Exportvolumen des Südsudans in eben diese Länder⁸.

Um das Ausmaß der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Südsudan und anderen Mitgliedsstaaten zu verdeutlichen: Ugandas und Kenias jährlicher Exporthandel mit dem Südsudan wurde in 2015 mit etwa 250 Mio. USD bzw. 200 Mio. USD beziffert. Der Südsudan bezeichnet Uganda als „life-line trade route and home“ (die lebensretende Handelsroute und -heimat), und

Shirazi (ASP) schlossen sich 1977 zur CCM zusammen.

⁸ South Sudan: A Study On Competitiveness And Cross Border Trade With Neighboring Countries.

⁷ TANU – die Partei, die zur Unabhängigkeit in Tansania führte, und die Partei Afro

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

Uganda wiederum nennt den Südsudan das „beste Exportziel auf dem Weltmarkt“⁹.

iii. Synergien schaffen, um infrastrukturelle Engpässe zu bewältigen

Als Binnenstaat steht der Südsudan großen infrastrukturellen Herausforderungen gegenüber. Eine davon sind die extrem schlechten Straßennetze – der Südsudan hat weltweit das am wenigsten gepflasterte Straßennetzwerk. Das stellt den Transport tatsächlich vor ernste Herausforderungen, wie Pannen und hohe Transportkosten in die EAC Mitgliedsstaaten, deren Hauptexportziel der Südsudan ist. In der Tat ist der größte Anteil am Preisanstieg den Transportkosten sowie anderen Stempeln und Abgaben auf dem Weg zuzuschreiben¹⁰. Die schlechten Transportsysteme erhöhen auch die Kosten für den Transport von südsudanesischem Öl durch Sudans Pipelines und Port Sudan, so dass der Ölsektor derzeit für den Südsudan nicht profitabel ist¹¹.

Als Teil der EAC wird der Südsudan von aktuellen und zukünftigen regionalen Infrastrukturprojekten profitieren können. Das beinhaltet den Hafen, der gerade in Lamu, Kenia, gebaut wird, und das EASSy Kabel, ein 10 000 km langes Unterwasser-Glasfaserkabel entlang der ost- und südafrikanischen Küste¹². Da infrastrukturelle Entwicklung ein kostspieliger Prozess ist, wird die regionale Zusammenarbeit unverzichtbar für die Verbesserung der Verbindungen des Südsudans sein. Durch verbesserte Verbindungen werden wiederum die Transportkosten sinken und folglich auch die Preise von Verbrauchsgütern im Land.

9 Ebd.

10 <http://theconversation.com/what-south-sudan-will-gain-from-joining-the-east-african-community-55592>

11 Charles Data Alemi, Jaime de Melo and Astrid R.N. Haas (2016). Recommendation for South Sudan to join the East African Community, Policy note.

12 <http://theconversation.com/what-south-sudan-will-gain-from-joining-the-east-african-community-55592>

Gleichzeitig wird der Zugang und die Wettbewerbsfähigkeit des südsudanesischen Exports auf dem regionalen Markt gestärkt werden¹³.

EAC und die Aussicht auf Frieden im Südsudan

Im Südsudan steht der Prozess der Friedenskonsolidierung – geschweige denn Staatenbildung – immer noch auf wackligen Beinen. Die Aussicht, einen Staat zu errichten, der den hohen Prinzipien der EAC entspricht, ist noch ein weit entfernter Traum¹⁴. Es bestehen nach wie vor Bedenken unter den Mitgliedsstaaten, dass der Konflikt im Südsudan die Vorteile gefährdet, die durch einen Eintritt in die EAC entstehen würden. Phyllis Kandie, der Vorsitzende des EAC Ministerrates, bemerkte zum Beispiel, dass „stabile Staaten starke regionale Einheiten bilden. Deshalb ist es im Interesse der EAC, dass der Südsudan stabil bleibt. Der Bürgerkrieg im Land könnte den sozialen Zusammenhalt, politische Stabilität und wirtschaftlichen Wohlstand in der Region untergraben.“¹⁵

Angesichts der Tatsache, dass das aktuelle politische Chaos im Südsudan vor allem dem Scheitern einer politischen Vereinbarung zwischen Präsident Salva Kiir und dem ehemaligen Vizepräsident Riek Machar geschuldet ist, findet sich die Lösung immer noch auf politischer Ebene. Diese politische Lösung sollte einen großen Beitrag zur Stärkung von staatlichen Institutionen leisten, die Übergangsabkommen garantieren würden und in der Folge den Frieden und die Stabilität bringen, die das Land so dringend anstrebt.

13 Ebd.

14 Jared Jeffery (2016). South Sudan joins East African Community club. NKC African Economics

15 Siehe auch:

<http://www.un.org/africarenewal/magazine/august-2014/peace-south-sudan-critical-regional-stability#sthash.St58eMcP.dpuf>

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

DONNAS OJOK
BERNARD MUKHONE
& MATHIAS KAMP

ÜBERSETZT VON
FRANZISKA LINK

Mai 2016

Vielleicht sollten wir uns fragen, ob die EAC einen Mehrwert für die Rückkehr zur Normalität im jüngsten Staat der Welt beschleunigt. Während der Vorbereitung zur Unterzeichnung des Friedensabkommens in 2015 scheiterte die IGAD, das Friedensabkommen wie vorgesehen zu realisieren. Das stellte die Neutralität in Frage, angesichts des Todes von hunderten unschuldigen Zivilisten und der darauf folgenden Vertreibung von Tausenden. Viele wesentliche Fragen müssen weiter erörtert werden: Wird der Beitritt in die Gemeinschaft (EAC) die südsudanesischen Führer zwingen, ihr Kriegsbeil zu begraben und so den Ausdruck von Meinungsunterschieden dialog- und weniger gewaltorientiert zu gestalten? Langfristig könnte dies ein wenig Frieden bringen, was fundamental für die Errichtung von geschätzten Institutionen ist, die ausschlaggebend für eine leichtere Errichtung eines demokratischen Regierungssystems im Südsudan sind. Mit der endgültigen Rückkehr von Riek Machar nach Juba und der darauf folgenden Vereidigung als erster Vizepräsident in der vorläufigen Regierung gibt es einen Funken Hoffnung, dass der Südsudan bald zu Dialog und einer friedlichen Lösung der Konflikte zurückkehrt. Solange die Regierung und die Opposition keine Einigkeit erreichen, wird es für den Südsudan schwierig, vollkommen an der EAC teilzunehmen und von den Vorteilen zu profitieren, denn sie werden viel mehr Zeit brauchen, ihre internen Streitpunkte zu lösen, was wiederum Auswirkungen auf die anderen Mitgliedsstaaten hat, vor allem Uganda und Kenia.

Die einzelnen Mitgliedsstaaten der EAC werden weiterhin von den wirtschaftlichen Vorteilen profitieren, die aus dem Handel mit Einzelpersonen entstehen, die im Südsudan Macht ausüben - auf Kosten der möglichen Einnahmen für das Land. Das ist nicht neu, aber das Ausmaß wird wahrscheinlich ansteigen. Auf politischer Ebene wird die Last auf die Verwaltung in der sowieso schon schwachen Gemeinschaft ansteigen, da sich

der Südsudan nach wie vor unzähligen politischen Herausforderungen zu stellen hat. Das ist vor allem dort der Fall, wo der Südsudan keinen Einfluss oder keine Vetomacht hat und so keinen großen Mehrwert für die EAC hat.

Es stellt sich also die Frage, warum die EAC den Südsudan in einer Zeit, in der es nicht mal ein Viertel der Mindestanforderungen erfüllt, aufgenommen hat. Ob es für den Frieden und die Entwicklung im Land förderlich sein wird, wird sich mit der Zeit zeigen.