



Sudan und Somalia – Weichensteller am Horn von Afrika

ANNETTE WEBER | ANJA DARGATZ
September 2010

- Entscheidend für das Referendum um eine Unabhängigkeit des Südsudan wird der Wille der politischen Führung sein, nicht der des Volkes.
- Trotz des erheblichen Gewaltpotenzials bieten komplementäre Interessen beider Regierungen Verhandlungsspielräume.
- Die grundsätzlichen Probleme des Sudan werden durch das Referendum nicht gelöst und werden auch nach dem Stichtag die Entwicklung des Sudan bestimmen.
- Es besteht die Gefahr, dass sich die internationale Gemeinschaft noch stärker auf den Süden konzentriert und den Nordsudan vernachlässigt.
- Ein militärisches Patt zwischen den jihadistischen Kampfgruppen der al-Shabaab-Miliz und der somalischen Übergangsregierung mit Unterstützung der AU-Mission, führt zu weiteren Zerstörungen, die auf die Region übergreifen.
- Militärischer Anti-Terror-Kampf allein kann Stabilität nicht erreichen. Die Arbeit mit lokalen Autoritäten mit Interesse an nachhaltigem Frieden ist effektiver.
- Das Land ist geteilt: Somaliland funktioniert als quasi-demokratischer Staat, im Süden ist der Staat gescheitert. Um die Stabilität in Somaliland nicht zu gefährden, ist Entwicklungszusammenarbeit und politische Unterstützung sinnvoll.
- Um die Piraterie wirksam zu bekämpfen, müssen rechtsstaatlichen Strukturen im Piratengebiet unterstützt und wirtschaftliche Alternativen für die Bevölkerung Somalias aufgebaut werden.



Inhalt

Einleitung: Weichensteller am Horn von Afrika	2
Sudan 2011: Das Ende einer Zwangsehe?	3
Der rechtliche Rahmen.	3
Stand der Vorbereitung der Referenden.	3
Unabhängig werden – wer ist dafür, wer nicht?	3
Ein unabhängiger Südsudan: akzeptabel für den Norden?	4
Durchführung des Referendums: Erfahrungen von den Wahlen	5
Das Ergebnis: Wird es akzeptiert werden?	5
Nicht Nord, nicht Süd: Die Zukunft der transitional areas	8
Wie sieht die Zukunft von UNMIS aus?	9
Darfur: Im Westen nichts Neues.	10
Welche Rolle kann Deutschland in diesem Prozess spielen?	11
Die Somalische Tragödie	12
Überblick	12
Krisen und Hindernisse	12
Konflikte	12
Ökonomie, Handel und Fische	15
Ressourcen und Rohstoffe	16
Krise der Gesellschaft	16
Akteurskonstellationen und ihr Interesse an Frieden und Stabilität	17
Szenarien.	17
Faktoren für eine Veränderung der Krise in Somalia	18
Die internationale Staatengemeinschaft und ihre Optionen	19



Weichensteller am Horn von Afrika

Das Jahr 2011 wird am Horn von Afrika ganz wesentlich von zwei Faktoren bestimmt werden: von den Entwicklungen im Sudan nach dem Referendum und von der Richtungsentscheidung in Somalia – zwei voneinander unabhängige Konfliktsysteme mit wesentlichen Auswirkungen auf die Region und darüber hinaus.

Im Falle des Südsudan könnte dem Sudan gelingen, was im Friedensabkommen 2005 (Comprehensive Peace Agreement, CPA) zwischen Nord und Süd vereinbart wurde: die Möglichkeit der friedlichen Selbstbestimmung der Südsudanesen. In einem Referendum werden die Südsudanesen darüber abstimmen, ob der Südsudan unabhängig wird oder der Status Quo als Einheit mit dem Norden erhalten bleibt: ein Prozess, der in der internationalen Politik seinesgleichen sucht. Sollte sich der Süden für die Unabhängigkeit vom Norden entscheiden, entsteht ein neuer souveräner Staat in der Region, der weder entwickelt noch stabil ist. Gilt die Entscheidung einem geeinten Sudan, sind die Forderungen nach Partizipation, Macht- und Ressourcenteilung nicht weniger dringlich. Misslingt das Experiment und ein neuer Bürgerkrieg zwischen dem Norden und dem Süden bricht aus, so wird dies dramatische Auswirkungen auf die Region am Horn von Afrika haben. Die Analyse von Anja Dargatz soll zeigen, dass es Chancen auf ein friedliches Referendum gibt, trotz des Umfangs des Unternehmens und der enormen Risiken, die es begleiten.

Wo die Entwicklung im Sudan Möglichkeiten und Chancen zu einem friedlichen Nebeneinander oder Miteinander birgt, analysiert Annette Weber die derzeitige Situation in Somalia als weitaus weniger aussichtsreich. So stehen die Zeichen in Süd-Somalia derzeit auf Bürgerkrieg und eine Ausbreitung der humanitären Katastrophe, Anzeichen für ein Interesse an friedlichen Lösungen gibt es kaum. Für die nordöstliche Region Puntland lassen sich auch knapp zwei Jahre nach dem Einsatz der Marineoperation EU NAVFOR Atalanta zum Schutz der Handelswege und zur Bekämpfung der Piraterie keine signifikanten Rückgänge der Piraterie feststellen. Hier ist ein Konzept, das über die Operation zur See hinaus die politischen Probleme zu Land bearbeitet, dringlich. Am

Fatalsten ist sicherlich die Sicherheitslage in Süd-Somalia. Dort herrscht derzeit ein militärisches Patt zwischen der Armee der Übergangsregierung (Transitional Federal Government, TFG) und deren Unterstützungsmission der Afrikanischen Union AMISOM auf der einen Seite und den verschiedenen bewaffneten *jihadistischen* Gruppen auf der anderen Seite. Allen voran zeigt sich die al-Shabaab zunehmend nicht nur als Bedrohung der Sicherheit der Bevölkerung Somalias. Durch den Zuwachs an ausländischen *Jihadis* und die Annäherung an al-Qaida internationalisiert die al-Shabaab ihren Kampf und zeigt durch Selbstmordattentate, etwa in Kampala im Juli 2010, dass sie auch in der Region am Horn von Afrika zu kämpfen bereit ist.

Am Horn von Afrika steht die internationale Staatengemeinschaft vor enormen Herausforderungen. Eine weitere Destabilisierung der Region, eine Kette von schwachen Staaten, die Migrationsströme hervorbringen und Gewaltakteure anziehen würden, steht dem Interesse Europas an einem stabilen Nachbarkontinent entgegen. Aus diesen Gründen engagieren sich Deutschland und die Europäische Union bereits umfangreich im Südsudan wie auch am maritimen Horn: Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan wurde im August 2010 bestätigt und mit sechs Millionen Euro bedacht, bislang hat die Bundesregierung von 2005 bis 2007 den Sudan über verschiedene Kanäle (UN, EU, bilateral) mit 450 Millionen Euro unterstützt. Der Europäische Rat hat im Juli 2010 150 Millionen Euro aus dem 9. European Development Fund (EDF) für den Gesamtsudan freigegeben, außerdem entsandte die EU eine Wahlbeobachtungsmission. Die militärische Unterstützung bei der Meeressicherung kostet die Bundesregierung 43 Millionen Euro jährlich. Das macht Deutschland und die Europäische Union zu Akteuren, die für die Dynamiken in der Region gewappnet sein müssen.

Die beiden Analysen geben einen Überblick über die aktuelle Lage und mögliche Zukunftsszenarien im Sudan und Somalia und benennen Möglichkeiten, wie diesen Herausforderungen auch durch externe Akteure, insbesondere die Europäische Union und die Bundesrepublik Deutschland, begegnet werden könnte.



Sudan 2011: das Ende einer Zwangsehe?

Anja Dargatz

Der rechtliche Rahmen

Das Datum ist gesetzt: 9. Januar 2011 – und anders als bei anderen Fahrplänen, die immer wieder verschoben und angepasst wurden, gibt es diesmal wenig Grund zu zweifeln, dass an diesem Tag das Referendum über Einheit oder Trennung des Sudan stattfindet. Damit rückt der letzte und gewichtigste Bestandteil des Comprehensive Peace Agreement (CPA), das 2005 den Bürgerkrieg zwischen Nord- und Südsudan beendete, in greifbare Nähe.

Das Recht auf Selbstbestimmung für die Südsudanesen ist bereits im ersten Protokoll, das von Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) und der National Congress Party (NCP) unterzeichnet wurde, verankert. Es besagt:

»1.3 That the people of South Sudan have the right to self-determination, inter alia, through a referendum to determine their future status ...

2.5. At the end of a six year interim period there shall be an internationally monitored referendum organised jointly by the GOS and SPLM/A, for the people of South Sudan to confirm the Unity of Sudan by voting to adopt the system of government established under the Peace Agreement; or to vote for secession.«¹

Am 29. Dezember 2009 wurde schließlich der *Southern Sudan Referendum Act* vom Parlament verabschiedet, der den Referendumsprozess ausgestaltet. Wichtig ist dabei die Definition der Wahlberechtigten:

- »Born to parents both or one of them belonging to one of the indigenous communities that settled in Southern Sudan on or before 1st of January 1956, or whose ancestry is traceable to one of the communities in Southern Sudan
- Permanent resident without interruption or whose any of the parents or grandparents are residing permanently, without interruption in Southern Sudan since 1.1. 1956 ...
- Registered in the referendum register.«²

Es gibt also sowohl eine ethnische als auch eine geographische Definition von »Südsudanese/Südsudanesein«. Die Zugehörigkeit kann entweder durch offizielle Doku-

mente oder durch Zeugnis eines Sultans nachgewiesen werden.

Eine Entscheidung wird per Mehrheit herbeigeführt (50 Prozent + 1). Mindestens 60 Prozent der registrierten Wähler und Wählerinnen müssen ihre Stimme abgeben, damit die Wahl gültig ist.³ Zeitgleich stimmen die Bewohner/innen der Region Abyei darüber ab, ob sie zum Norden gehören oder Teil des (südlichen) Bundeslandes Bhar e Ghazal werden wollen.⁴

Stand der Vorbereitung der Referenden

Durch die Verschiebung der Wahlen und politische Machtkämpfe sind die Vorbereitungen für das Referendum ins Hintertreffen geraten: Die Referendumskommission für Abyei ist noch nicht ernannt, die nationale Referendumskommission konnte sich bislang auf keinen Generalsekretär einigen, die Demarkierungskommission hat den Ball zurück an die Präsidentschaft geworfen, da über 75 Prozent des Grenzverlaufs keine Einigkeit hergestellt werden konnte, die Registrierung der Wähler und Wählerinnen ist noch nicht vorbereitet, offizielles Informationsmaterial ist nicht gedruckt (Stand August 2010). Dennoch ist die Ausgangslage etwas günstiger, da auf Personal und Strukturen der Wahlen im April 2010 zurückgegriffen werden kann. Derzeit sieht es so aus, als ob die Vorbereitung mangelhaft sein wird, aber nicht danach, dass die Durchführung ernsthaft in Frage gestellt würde.

Unabhängig werden – wer ist dafür, wer nicht?

Eine Vielzahl der Südsudanesen wird sicherlich pro Unabhängigkeit stimmen, womöglich die Mehrheit. Dies wird gefördert durch die SPLM, die zwar als Regierung der Rhetorik des »respect the vote of the people« folgt, als Partei aber für die Unabhängigkeit arbeitet. Ebenso gibt es im Nordsudan rassistische Positionen, die sich von der sudanesischen Diversität lieber verabschieden wollen.

1. Machakos Protocol, 2002 (Chapter I des CPA), 1.3.

2. Southern Sudan Referendum Act, 2009, § 25.

3. Southern Sudan Referendum Act, 2009, § 41.

4. Abyei Protocol, 2004 (chapter IV des CPA), 1.3.



Es gibt aber auch eine Reihe von Gruppen, die der Unabhängigkeit kritisch gegenüberstehen. Das sind in erster Linie die Bevölkerungsgruppen in den *transitional areas* Südkordofan und Blue Nile. Während Abyei ebenfalls darüber abstimmen wird, ob es zu Nord- oder Südsudan gehört, sieht das CPA für Südkordofan und Blue Nile vage formulierte Volksbefragungen vor: Die Forderung, ebenfalls in einem Referendum über die Zugehörigkeit abstimmen zu können, hatte sich bei den CPA-Verhandlungen nicht durchgesetzt.⁵ Dies bleibt außerordentlich demütigend für diejenigen, die im zweiten Bürgerkrieg aufseiten der SPLM gegen den Norden gekämpft haben und denen nun Selbstbestimmung vorenthalten bleibt. Aber dies ist nur ein Baustein der allgemeinen Frustration, dass die SPLM/A seit dem CPA nur noch auf Juba schaut und die frühere Solidarität mit anderen Völkern aufgegeben hat. In Upper Nile dominiert die Ethnie der Shilluk, die gegen die Dinka-Dominanz innerhalb der SPLM/A steht und schon aus diesen Gründen allem kritisch gegenüber steht, was die SPLM stärkt. Auch in Western Equatoria State kennt man Kritik insbesondere an der SPLA: Durch die Überfälle der Lord-Resistance Army ist dort die Abwesenheit des staatlichen Gewaltmonopols besonders spürbar. Es ist zumindest denkbar, dass hier Menschen ihrem Protest gegen die SPLM dadurch Ausdruck verleihen, dass sie pro Status quo stimmen. Südländer, die im Norden des Landes leben, werden vermutlich aufgrund ihrer Identität für Unabhängigkeit stimmen, obwohl ihre Interessen in einer Konföderation sicher besser vertreten wären. Teile der nordsudanesischen Demokratiebewegung mögen ihre Hoffnung, dass sich die SPLM im Norden für mehr demokratische Reformen und Menschenrechte einsetzt, noch nicht vollends aufgegeben haben. Zwar bereitet sich die SPLM nach eigenen Aussagen auf eine Schwesterpartei SPLM-Nord vor, welche Rolle diese dann aber nach einer Unabhängigkeit spielen würde, ist mehr als ungeklärt. Eine einzige Oppositionspartei im Süden (SANU) setzte sich öffentlich für Einheit ein, machte dann aber auf Grund des politischen Drucks eine Kehrtwende. Auch SPLM-Democratic Change, die sich im September 2009 unter der Führung des früheren Außenministers Lam Akol von

5. Die Frage, warum Abyei Selbstbestimmung zugesprochen wurde und Südkordofan und Blue Nile nicht, lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass das Abyei-Protokoll während der Friedensverhandlungen von dem US-Verhandler Danforth durchgesetzt wurde, während das Protokoll zu Südkordofan und Blue Nile ein Verhandlungsergebnis ist, in dem sich die Interessen von NCP, SPLM/A und den Vertretern der transitional area gegenüberstanden. S. Böckenförde, Markus, *The Abyei Award*, in: *Leiden Journal International of Law* 23, 2010, S. 558.

der Mutterpartei abgespalten hat, mag das Referendum nutzen wollen, um die SPLM zu schwächen.

Ein unabhängiger Südsudan: akzeptabel für den Norden?

Die Tatsache, dass das Referendum bereits im ersten Protokoll, das zwischen NCP und SPLM/A unterzeichnet wurde, verankert ist, ist ein Hinweis auf seine politische Bedeutung. Das Durchsetzen des Referendums ist die rote Linie der nationalen Politik der SPLM nach der Unterzeichnung des CPA: Im Bewusstsein, dass es die NCP braucht, um das Referendum am Ende des Transitionsprozesses durchzuführen, vermied SPLM ernsthafte Konfrontationen, die über die übliche Rhetorik hinausgegangen wären. Das stillschweigende Abkommen, dass sich der Norden nicht in die Belange des Südens einmischt und umgekehrt, erklärt einige politische Manöver der vergangenen sechs Jahre. Aktuell und besonders deutlich wurde es beim Rückzug von Yassir Arman als Präsidentschaftskandidat, der sich im Laufe des Wahlkampfes als eine ernsthafte Alternative zu Bashir präsentierte, woraufhin drei Tage vor den Wahlen seitens der SPLM ein Boykott-Theater inszeniert wurde, indem Arman von seiner Kandidatur zurücktrat. Das endgültige Ziel der jahrelangen ungeliebten Partnerschaft ist nun in greifbare Nähe gerückt. Für die SPLM wird sich nun zeigen, ob sich die Kooperation der vergangenen Jahre auszahlen wird. Angesichts der Bedeutung des Referendums als Rückgrat der politischen Legitimation der SPLM wäre eine Störung oder gar Verhinderung des Referendums durch die NCP fatal. Es muss ernsthaft bezweifelt werden, ob die SPLM dann noch willens oder fähig ist, ihre sowieso schon schwer zu kontrollierenden Truppen und Splittergruppen im Zaum zu halten. Sollte der Süden »sein Referendum« nicht bekommen, wäre dies Anlass genug, den Krieg zwischen Nord und Süd wieder aufflammen zu lassen. Wer die militärische Oberhand haben würde, muss analysiert werden: Beide Armeen haben seit Kriegsende aufgerüstet. Doch während der Norden regulär Waffen beschaffen kann (solange er sie nicht in Darfur einsetzt), unterliegt der Süden durch das CPA als »Waffenstillstandsgebiet« einem Waffenembargo – das er wiederum zu umgehen weiß.⁶

6. Lewis, Mike, *Skirting the Law*, Small Arms Survey, 2009, S. 19 und <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LDE625005.htm>.



Aber kann der Norden überhaupt eine Abspaltung akzeptieren? Dagegen spricht der Verlust des Zugriffs auf die Ölvorräte im Süden, auf fruchtbares Land und einen beträchtlichen Teil des Nil-Wassers. Ferner scheint die Beschneidung staatlicher Souveränität an sich bereits den Interessen eines autoritären Staates zu widersprechen (z.B. Dominoeffekt für Darfur?). Manche Analysten argumentieren auch, dass der Norden den Süden als Transit für Islamisierungsbemühungen Subsahara-Afrikas sichern will. Und scheint nicht auch die Unterstützung von SPLM-Abspaltern durch den Norden dafür zu sprechen, dass das Referendum verhindert werden soll?⁷

Dafür sprechen komplementäre Interessen, die sich unter Umständen verhandeln lassen: Der Südsudan ist bereits vor dem Referendum offiziell »semi-autonom«. Was das Land de facto noch zusammenhält, ist das Öl, die Währung (Zentralbank), die Gehälter der öffentlich Beschäftigten. Bislang hat Khartum staatlicherseits keine größeren Investitionen im Süden getätigt oder z.B. nationale Entwicklungsprogramme oder Schul-Curricula aufgelegt, die Nord und Süd stärker aneinander binden würden. Erst im Frühsommer 2010 verspricht die Regierung Entwicklungsprogramme für den Süden – zu spät, um die Südsudanesen zu überzeugen. Wenn sich der Norden bislang nicht um den Süden gekümmert hat, warum sollte er es nun auf einmal tun? Und damit ein Wiederausbrechen des Krieges riskieren? Dasselbe Argument gilt für die Islamisierungsbestrebungen: Wenn es sie gibt, dann in überschaubarem Ausmaß. Was bedeuten würde, dass auch ein unabhängiger Südsudan keine Gefahr darstellt. Eine mögliche Islamisierung des südlichen Afrika wird sicherlich stärker durch rückkehrende Gastarbeiter aus den Golfstaaten vorangetrieben, denn durch Wanderprediger aus dem Sudan. Derzeit kann der Süden das Öl ausschließlich über die Pipeline nach Port Sudan exportieren. Hier ist der Süden auf den Norden zumindest so lange angewiesen, bis eine alternative Route gebaut wird. Das Argument, die NCP unterstütze SPLM-Abweichler, um das Referendum zu verhindern, ist nicht eindeutig zu belegen: Unterminiert der Norden die SPLM, um das Referendum zu verhindern, oder nutzt er generell jede Möglichkeit, um den südlichen Nachbarn zu schwächen, sei er unabhängig oder nicht?

7. So gibt es starke Hinweise auf die Unterstützung von Lam Akol (SPLM-DC) und den aufständischen General Georg Athor in Jonglei State.

Vergleicht man die jetzige Situation mit der in anderen unabhängigen Nachbarstaaten, die untereinander präferenzielle Behandlung wie Visa-Freiheit, Zollfreiheit etc. vereinbart haben, so scheint der Unterschied zwischen dem Status Quo und einem möglichen unabhängigen Südsudan mit freundschaftlichen Beziehungen zum Norden weniger gravierend.

Durchführung des Referendums: Erfahrungen von den Wahlen

Die Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft die Ergebnisse der nationalen Wahlen im April 2010 anerkannt hat, obwohl festgestellt wurde, dass sie nicht den allgemeinen Standards entsprachen, zeigt deutlich die Bedeutung dieser Wahlen: Sie waren ein Zwischenschritt auf dem Weg zum Referendum und sollen dieses auf keinen Fall gefährden. Von den Erfahrungen aus den Wahlen für die Durchführung des Referendums zu lernen, liegt auf der Hand: Während die internationale Gemeinschaft dabei mehr an die Logistik und Wahl-Aufklärung denkt, sind es vor allem die politischen Umstände, von denen man lernen sollte. Das Ergebnis wird das sein, was politisch von beiden Regierungen gewollt ist. Es wird lokale Machtspielchen geben, bei denen das Referendum als Vehikel genutzt wird, um lokale oder innerparteiliche Konflikte auszufechten. Diese Form der Gewalt scheint wesentlich wahrscheinlicher als eine zentrale Mobilisierung von SPLA und SAF wie zu Zeiten des Bürgerkriegs.

Das Ergebnis: Wird es akzeptiert werden?

Welche Auswirkungen das Wahlergebnis bringt, hängt davon ab, ob es von beiden Partnern (vorab) akzeptiert wird. Ist dies nicht der Fall, wird es zu langfristigen Störungen, Unruhen oder sogar Krieg kommen. Umgekehrt haben die Erfahrungen mit dem CPA und den Wahlen gezeigt, dass ein Einvernehmen von NCP und SPLM Gewalt größeren Ausmaßes verhindern kann. Politisches Ziel muss es deshalb sein, die Akzeptanz des Ergebnisses bei beiden Führungen zu erreichen. Ein erprobter und für den Sudan typischer Weg wäre dafür das (Vor)verhandeln und das Vorab-einigen auf ein Ergebnis. Das im Juni 2010 unterzeichnete *Memorandum of Understanding* zwischen beiden Partnern und die danach folgen-



den Treffen sind in diesem Zusammenhang als positiv zu bewerten. Wer den Sudan eine Weile beobachtet, hat dabei aber immer im Hinterkopf, dass jede Vereinbarung, jedes Papier irrelevant wird, sobald gewichtigere Interessen auf den Plan treten. So kann man an der Umsetzung des CPA sehr genau ablesen, welche Elemente für die Partner wichtig waren und umgesetzt wurden und welche nicht. Eine Akzeptanz durch NCP und SPLM ist schließlich die Voraussetzung für eine Anerkennung des Referendums durch die internationale Gemeinschaft. Die Wahlen haben gezeigt, dass im Sinn der Wahrung des Friedens (oder der Abwehr von Schlimmem) lediglich ein formaler Wahl-Akt notwendig ist, um Wahlen oder Referendum anzuerkennen. Deren Qualität ist dabei weniger relevant.

International ist Ägypten sicherlich der Staat, der sich am aktivsten für die Einheit des Sudan einsetzt – weit mehr als beispielsweise der Nordsudan –, was durchaus willkommen bei den Südsudanern ist, die sehr darauf achten, ein von Khartum unabhängiges internationales Netzwerk aufzubauen. Auch das massive Engagement der USA im Süden steht überproportional zur Absorptionsfähigkeit des Landes⁸ und seines wirtschaftlichen Nutzens. Hier manifestieren die USA ihr strategisches Interesse in Fakten, nicht in politischer Rhetorik. Libyen hat sich zwar öffentlich für Einheit ausgesprochen, aber in einem für Libyen äußerst moderaten Ton. Die Afrikanische Union⁹ und andere Staaten beziehen offiziell keine Position und verweisen auf den »respect of the choice of the people«. Selbst China und Malaysia, die angesichts einer möglichen Unabhängigkeit die Neuverhandlung ihrer Öl-Konzessionen befürchten müssen, die möglicherweise ungünstiger ausfallen könnten, in jedem Fall aber Unruhe ins Geschäft bringen, verhalten sich diplomatisch. In der derzeitigen Situation kann diese abwartende Haltung bzw. das Agieren hinter verschlossenen Türen als positiv gewertet werden: Das Letzte, was der Sudan in dieser angespannten Lage noch braucht, sind politische Hetzer von außen. Bisher deutet nichts darauf hin, dass ein unabhängiger Südsudan nicht international

anerkannt werden würde – eine völlig andere Situation im Vergleich zur (einseitigen) Unabhängigkeitserklärung Kosovos.¹⁰ Diese Option kommt in der politischen Rhetorik von radikalen Vertretern des Südens zwar vor, von internationaler Seite wird aber immer wieder betont, dass dies eine internationale Anerkennung des Südens extrem erschweren würde. Sollte allerdings Khartum seine derzeitige Verhandlungsbereitschaft aufgeben und sich damit von dem CPA lossagen, hätte die internationale Gemeinschaft ausreichend Argumente, Südsudan trotzdem anzuerkennen.

Vorausgesetzt das Ergebnis ist akzeptiert:
Welche unmittelbaren Konsequenzen wird es geben?

Im Falle einer Unabhängigkeit:

Es werden praktische Probleme gelöst werden müssen, wie eigene Pässe und Währung im Südsudan. Grenzregelungen zwischen Nord und Süd müssen gefunden werden, die die Grenzregion als »Übergangsregion« definieren (z.B. Transit von Nomaden). Grenzkontrollen müssen aufgebaut werden. Ferner müssen der Öl-Export sowie die Verträge mit den internationalen Konsortien, die im Süden das Öl fördern, geregelt werden. Die geltenden Verträge wurden von Khartum ausgehandelt, es ist noch nicht klar, ob eine souveräne südsudanesisch Regierung sie übernehmen wird.¹¹ Von allen Punkten ist die Definition des Status der Südlerner, die im Norden leben, am sensibelsten und mit den meisten Ängsten behaftet. Viele Südlerner, die im Norden leben, befürchten, nach dem Referendum als Ausländer zu gelten und/oder zwangsweise in den Süden vertrieben zu werden. Umgekehrt gab es bereits Vorfälle, dass Nordsudanern automatisch davon ausgingen, dass Südlerner nach einer Unabhängigkeit in den Süden »zurückkehren« (viele sind im Norden geboren) werden – und z.B. auf ihr Land spekulieren. Das Problem ist lösbar, wenn der politische Wille da ist, den sozialen Frieden zu erhalten und eine

8. Im Mai 2010 wurde ein landwirtschaftliches Förderprogramm im Wert von 55 Millionen US-Dollar gestartet. <http://www.sudantribune.com/spip.php?article35110>; 2009 hat die US-Entwicklungsagentur USAID im Gesamt-Sudan 1.104,4 Millionen US-Dollar ausgegeben, die meisten Projekte sind im Süden und transitional areas (k.A.) http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/sudan/docs/jul10_monthly_update.pdf.

9. Das Abschlussdokument des Gipfels in Kampala (Juli 2010): »... Pledged full support to the Sudanese parties and its commitment to respect the outcome of the referendum.«

10. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos von Serbien wurde am 22. Juli 2010 vom Internationalen Gerichtshof in Den Haag für rechtmäßig erklärt. Serbien erkennt das Urteil nicht an.

11. Der Referendum Act benennt die »post-referendum substantive issues« über die sich die beiden CPA-Partner im Falle einer Unabhängigkeit zu einigen haben: Nationalität, Währung, Öffentlicher Dienst, Joint Integrated Units/National Security-Intelligence, Internationale Abkommen, Schulden, Öl, Wasser, Besitzstände und alles weitere, was die Partner für wichtig erachten. (§ 67)



mögliche Unabhängigkeit so friedlich wie möglich zu gestalten.¹² Ist dieser Wille nicht da oder wollen lokale Kräfte diese Spannungen für ihre Interessen ausnutzen, entsteht ein Pulverfass, das jederzeit explodieren kann.

Es besteht die Sorge, dass bei einer möglichen Unabhängigkeit des Südens der radikale Islam sich im Norden weiter ausbreitet. Diese Sorge geht davon aus, dass der Süden einen wie auch immer gestalteten Einfluss auf den Norden habe (der dann mit der Unabhängigkeit wegfiel). Dieser Einfluss besteht nicht und bestand nie. Insofern hängt eine Ausbreitung des radikalen Islam von anderen Faktoren ab, nicht vom Referendum. Oder was passiert, wenn das CPA nach »erfolgreicher Implementierung« als demokratischer Referenz-Rahmen wegfällt? Wird nicht dann dem Autoritarismus Tür und Tor geöffnet? Auch diese These spricht dem CPA mehr Macht zu, als es jemals hatte. Das CPA hat dem Sudan mittelfristig Frieden gebracht, aber keine Demokratie. Die demokratische Transition im Norden hängt wesentlich stärker von anderen Faktoren als von dem Friedensvertrag ab. Stärker als das CPA an sich spielt möglicherweise die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft eine Rolle: Auch wenn das Regime sich nach außen so präsentiert, als kümmere man sich wenig um die Meinung der internationalen Gemeinschaft (siehe Anklage des Präsidenten durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH)), so ist das nicht immer durchzuhalten. So lenkte die Regierung auf Druck Chinas bei der Besetzung der UNAMID-Truppen ein, so lockerte sie die Pressezensur vor den Wahlen (um sie gleich danach wieder zu verschärfen). Ein Desinteresse der internationalen Gemeinschaft am Nordsudan spielt den islamistischen Kräften in die Hände. Hier sind besonders arabisch-muslimische Akteure gefragt, die (ebenfalls) kein Interesse an einem radikal-islamistischen Sudan haben und mit Sorge die aktuellen Entwicklungen beobachten, wie zum Beispiel die Arabische Liga. Diese müsste in Zukunft eine wesentlich stärkere diplomatische Rolle spielen.

Ferner bleibt zu beobachten, wie sich SPLM-Nord verhalten wird und wie ernsthaft sie sich als politische Alternative zur NCP und den etablierten Oppositionsparteien präsentiert. Von hier könnte unter der Führung von Yassir Arman ein neuer Impuls ausgehen. Die nun zum ersten Mal gewählten Gouverneure könnten sich

ebenfalls zu einem stärkeren Gegengewicht zu Khartoum entwickeln – aber das muss beobachtet werden. Wirtschaftlich wird eine Unabhängigkeit den sowieso bestehenden Trend von sinkenden Öl-Einnahmen (durch niedrige Preise, aber auch durch sinkende Förderquoten) mittelfristig bestärken.

Angesichts der vielen noch ausstehenden offenen Fragen, die kaum bis zum Stichtag gelöst werden – sei es aus rein zeitlichen oder politischen Gründen –, wird man davon ausgehen müssen, dass Übergangszeiten vereinbart werden. Das ist per se durchaus sinnvoll. Wenn man allerdings die sechs Jahre Übergangsphase des CPA betrachtet, muss man feststellen, dass selbst in dieser Zeit viele zu klärende Fragen nicht angepackt wurden. Was soll also die Hoffnung nähren, dass dies nun nachgeholt wird? Diese ungeklärten Fragen – z.B. Verhältnis Peripherie/Zentrum, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklungskonzepte, Umgang mit Nicht-Muslimen im Norden, Entmilitarisierung im Süden, Tribalismus – werden den Sudan in den kommenden Jahren begleiten und verhindern, dass er ein stabiler demokratischer Staat wird, der sich wirtschaftlich entwickeln kann.

Werden andere sudanesischen Regionen dem Südsudan folgen wollen und ebenfalls nach Unabhängigkeit streben? Bislang gibt es keine ernsthaften Hinweise auf solche Positionen, nicht einmal bei der Region, wo dies am nächsten läge: Darfur.

Auf regionaler Ebene muss festgestellt werden, dass es im Falle einer Unabhängigkeit einen zusätzlichen Nil-Anrainer-Staat geben wird. Dies zu verhindern, treibt Ägypten auf den Erhalt der Einheit zu drängen. Der Konflikt um das Nilwasser ist vor allem (geo)politisch. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die bestehenden Konflikte zu einem offenen Krieg um Wasser entwickeln werden, ist unwahrscheinlich. Eher handelt es sich um einen langfristigen *low-intensity conflict*, der, gemanagt von den Anrainer-Staaten taktisch und strategisch genutzt wird – wobei aber kein Interesse an einer Eskalation besteht. Nichtsdestotrotz ist eine regionale Abstimmung über die Nilwasser-Nutzung ökonomisch und ökologisch unerlässlich (z.B. sollten Staudämme eher im äthiopischen Hochland gebaut werden als in der sudanesischen Wüste, wo ein Großteil des Wassers verdunstet). Ein unabhängiger Südsudan wird hier mittelfristig zunächst eine geringere Rolle spielen: Weiterentwickelte und -industrialisierte Länder wie Kenia, Uganda und Äthiopien

12. Man könnte einen Sonderstatus definieren, gratis ID-Cards und Pässe verteilen etc.



werden mit Ägypten und Nord-Sudan in den nächsten Jahren die Debatte auch weiterhin dominieren.¹³

Irgendwann stellt sich auch die Frage nach einer eigenständigen Mitgliedschaft des Südsudan in internationalen/regionalen Organisationen. Wie reibungslos das vonstattengeht (und ob z.B. der Nordsudan dabei förderlich oder blockierend wirkt), hängt davon ab, wie der Prozess auf nationaler Ebene abläuft. Wenn sich dort beide Partner einig sind, sind auch keine gravierenden Blockaden auf dieser Ebene zu erwarten.

Im Falle von Einheit:

Was passiert im Fall, dass sich eine Mehrheit für eine Einheit des Landes ausspricht? Zunächst ist zu sagen, dass dieser Diskurs völlig fehlt: Entweder konzentrieren sich Debatten auf die so genannten Post-2011-Issues, auf die technische Umsetzung des Referendums oder es gibt *Last-minute*-Propaganda-Aktionen »to make unity attractive« – der völlig überstrapazierte und nie ausbuchstabierte Slogan des CPA.

In der Definition von Einheit gehen CPA und Referendum Act konform: »... to confirm the unity of the Sudan by voting to adopt the system of government established under the peace agreement...«¹⁴ bzw. »... Confirmation of the unity of the Sudan by sustaining the form of government established by the CPA and the Constitution...«¹⁵ Damit sind zumindest rechtlich alle menschenrechtlichen und demokratischen Errungenschaften des CPA festgeschrieben: Die Interimsverfassung würde auch weiterhin die Grundlage für den sudanesischen Staat bilden. Die INC müsste dann von einer permanenten Verfassung abgelöst werden, in deren Rahmen die Verfasstheit des Staates festgeschrieben werden könnte. Föderale oder konföderale Strukturen könnten in diesem Prozess definiert werden, ebenso wie ein Sonderstatus für bestimmte Regionen. Wenn die politischen Kräfte dies wollten, könnte dies ein reformbringender Prozess werden.

13. Dazu u.a. Cascao, Anna, Changing power relations in the Nile River Basin, in *Water Alternatives* Vol 2, 2009, Bricherie-Colombi, Stephen, *The world Water Crisis*, 2009.

14. Southern Sudan Referendum Act 2009, Chapter 2, § 6.

15. NDI, *Imagining the Elections: A Look at what citizens know and expect from Sudan's 2010 vote*, S. 64-65. Dies ist die einzige Meinungsumfrage (entlang von Fokus-Gruppen im Süden), die durchgeführt wurde.

Gibt es ein »richtig« oder »falsch«?

Von außen gesehen scheint Unabhängigkeit nicht die »vernünftigste« Lösung: Ein völlig unterentwickelter Südsudan begibt sich in die unkomfortable Position eines *land-locked country*, der Norden verliert fruchtbaren Boden, Öl und den direkten Zugang zu Subsahara-Afrika, die Zwangsehe, die das CPA zwischen SPLM und NCP gestiftet hat, wird aufgelöst und damit auch ein – nicht immer geliebter – formaler Rahmen, der für gewisse Stabilität im Sinne klarer Machtverhältnisse sorgt. Dennoch kann vermutet werden, dass auch ohne Propaganda oder Loyalität zur Partei die Mehrheit der Südländer für Unabhängigkeit entscheiden würde.¹⁶ Zu lange war das Referendum unangetastet der Dreh- und Angelpunkt der südsudanesischen Politik, zu bedingungslos wurde dieses Ziel verfolgt, ohne die Konsequenzen zu analysieren (und damit Zweifel aufkommen zu lassen), zu wenig werden die Optionen der Einheit diskutiert und als wahre Alternative dargestellt, zu groß ist das über Jahrzehnte gewachsene Misstrauen gegenüber »den Arabern im Norden«.

Nicht Nord, nicht Süd: Die Zukunft der *transitional areas*

Mit den drei »Übergangsregionen« sind die Bundesstaaten Südkordofan und Blue Nile gemeint, sowie Abyei, eine Region, die früher Teil Westkordofans war und durch das CPA einen Sonderstatus erhalten hat. Alle drei Regionen gehören und gehörten in der Vergangenheit zum Norden. Doch wie in den meisten Grenzregionen sind ethnische und familiäre Übergänge fließend, noch bestärkt durch Nomadenstämme, die mit der Regenzeit wandern, nicht entlang von Staatsgrenzen. Während diese Regionen im ersten Bürgerkrieg noch auf Seiten der nordsudanesischen Armee kämpften, wandten sie sich im zweiten Bürgerkrieg der SPLA zu. Mit ihr teilten sie die Erfahrung der Marginalisierung und Unterdrückung aus Khartum und mit ihrer Hilfe hatten sie nun auch die militärische Schlagkraft, ihren Forderungen Ausdruck zu verleihen. Bei den Friedensverhandlungen in Naivasha mussten auch die Interessen dieser Kämpfer respektiert werden. Im Resultat sieht man, dass dies Abyei eher gelungen ist als Südkordofan und Blue Nile.

16. The resolution of the Abyei conflict, 2004 (chapter IV of CPA), §1.3. Bis dato konnten sich NCP und SPLM noch nicht auf die Besetzung der Referendum-Kommission einigen (Stand: 1.8.2009).



Zeitgleich mit dem Referendum der Südsudanesen stimmen die Bewohner von Abyei ab, ob sie den derzeitigen Status Quo beibehalten oder Teil des (südlichen) Bundeslandes Bahr el Ghazal werden wollen – unabhängig vom Resultat des Referendums der Südsudanesen: »That Abyei retain its special administrative status in the north; that Abyei be part of Bahr el Ghazal.«¹⁷

Unter der Bevölkerung von Südkordofan/Nuba-Berge und Blue Nile soll jeweils eine Volksbefragung (»popular consultation«) durchgeführt werden. Die Befragung soll die Meinung der Bevölkerung zum CPA und seinen Lösungsmechanismen für die Probleme in den beiden Regionen herausfinden. Die zu etablierende Kommission soll Lücken benennen und Forderungen herausfiltern. Dieser Bericht wird der Präsidentschaft zur Berücksichtigung vorgelegt.¹⁸ In Südkordofan besteht das zusätzliche Problem, dass die Wahlen auf Bundesstaaten-Ebene (Gouverneur, Parlament) wegen Unregelmäßigkeiten verschoben wurden und voraussichtlich erst nach dem Referendum nachgeholt werden. Ein gewähltes Parlament ist die Voraussetzung für die Popular-Consultation-Kommission, die sich aus gewählten Parlamentariern rekrutieren soll. Die Entzerrung von Referendum und Volksbefragung könnte positiv sein, in dem Sinne, dass sie als zwei voneinander unabhängige Prozesse durchgeführt werden, was sie de facto sind.

Das Konfliktpotenzial liegt darin, dass Blue Nile und Südkordofan genauso wie Abyei und der Süden für Selbstbestimmung gekämpft haben, aber nur eine kaum definierte und nicht bindende Volksbefragung zugesprochen bekommen haben. Das ist sicherlich mehr Einbindung als die Regionen in der Vergangenheit je erfahren haben, aber angesichts dessen, was als Verhandlungsmasse auf dem Tisch lag, ein frustrierendes Ergebnis. Diese Situation birgt ein massives Konfliktpotenzial: Folgt die Bevölkerung von Blue Nile und Südkordofan den von NCP und SPLM gesetzten Spielregeln oder brechen sie aus und fordern das gleiche Recht wie ihre früheren Kampfgenossen? In Südkordofan wird ein wichtiger Indikator dafür der Ablauf der Nach-Wahlen sein, die vermutlich erst nach dem Referendum stattfinden werden: Wie verlaufen die Wahlen, werden sie akzeptiert, wer wird als Gouverneur gewählt? Bemerkenswert

17. Regulation of Popular Consultation to Southern Kordofan and Blue Nile – States Bill, 2009 § 5.

18. Siehe u.a. UNMIS, Report to the Secretary General on the UN Mission in Sudan, 5.4.2010 (S2010/168), § 31.

ist, dass bislang die Forderung nach »Unabhängigkeit« (noch) nicht gestellt wurde – es also noch keinen Hinweis auf den befürchteten Dominoeffekt gibt.

Angesichts der weltweiten Aufmerksamkeit, die dem Referendum geschenkt wird, besteht die berechnete Sorge, dass die adäquate Durchführung der Volksbefragungen darüber vergessen wird.¹⁹ Sollen die Volksbefragungen nicht zu einem folgenlosen administrativen Akt verkommen, der damit die Unzufriedenheit in den beiden Regionen noch bestärkt, müssen die Regularien zu einem Maximum ausgelegt werden. Durch die Vagheit ergibt sich auch der Spielraum, die Bevölkerung wirklich an einer Art von »Evaluierung« teilhaben zu lassen, und je nachdem wie ernsthaft und durchsetzungsstark der zukünftige Gouverneur wird, könnten konkrete Verbesserungen aus dem Prozess entstehen.

Wie sieht die Zukunft von UNMIS aus?

Das Mandat von UNMIS besteht zum einen darin, die Umsetzung des CPA zu unterstützen. Zum anderen unterstützt die Mission die Rückkehr von Flüchtlingen, das Unschädlichmachen von Minen und den Schutz von Menschenrechten.²⁰ Seit 2005 im Land, ist der Einsatz auf die Interimszeit begrenzt (verlängert derzeit bis 30.4.2011). Mit dem Ablauf des CPA, das wäre im Falle einer Unabhängigkeit unmittelbar nach dem Referendum, im Fall von Einheit der 9. Juli 2011²¹, entfällt auch die Geschäftsgrundlage für UNMIS. Das umfassende Engagement von UNMIS im Süden und der Ausbau des UN-Compounds in Juba deuten darauf hin, dass UNMIS zumindest im Süden weiterhin eine starke Rolle spielen könnte. Diese müsste aber mit einer neuen UN-Resolution legitimiert werden, so dies von den politischen Führungen im Sudan gewünscht ist. NCP und SPLM haben aber offiziell noch nicht definiert, welche Rolle sie von

19. Resolution des Sicherheitsrates 1590 (2005).

20. Machakos Protokoll 2.5., vergl. S. 1: Die Wahloptionen des Referendums sind entweder »Einheit und CPA« ODER »Abspaltung«, d.h. wer für Abspaltung stimmt, entscheidet sich gegen das Abkommen. Wer für Einheit stimmt, stimmt auch der vollen Implementierung des CPA (sechs Monate Pre-Interim und sechs Jahre Interimsphase) zu. Ebenso wenig wie das Fortbestehen von UNMIS ist der Fortbestand des CPA derzeit auf der politischen Agenda.

21. Renewing the Pledge: Re-engaging the Guarantors to the CPA, Hg. Crisisaction, S. 7.



UNMIS erwarten.²² Den innenpolitischen Interessen folgend, scheint es unwahrscheinlich, dass im Falle einer Unabhängigkeit die nordsudanesischen Regierung die UN zu einer weiteren Mission einladen wird. Im Süden sind Bedarf und Offenheit zu Kooperation sicherlich größer, doch müsste das Prinzip einer »Friedensmission« dann neu definiert werden. Es handelt sich ja nicht mehr um eine zeitlich begrenzte Phase der Friedenssicherung, sondern um langfristige Aufbau-Hilfe (von z.B. Polizei). Sinnvoll und nicht unwahrscheinlich wäre eine Verlegung von mehr UN-Soldaten an die Nord-Süd-Grenze in eine international kontrollierte Pufferzone. Dort sind am ehesten offene Konflikte zu erwarten.

Darfur: Im Westen nichts Neues

In den Verhandlungen um das CPA wurde der Darfur-Konflikt (bewusst) ausgeschlossen. Er spielt also bei der Vorbereitung des Referendums formal keine Rolle, die Aufmerksamkeit aller nationalen und internationalen Kräfte fokussieren sich auf den 9.1.2011, während in Doha die Friedensverhandlungen anhalten. Die Zähigkeit der Verhandlungen und die derzeitige Aussichtslosigkeit, alle Konfliktparteien an einen Tisch zu bekommen, lassen einen baldigen Friedensschluss in weite Ferne rücken. Realistisch ist derzeit maximal ein Abkommen mit einer Rebellen-Fraktion – eine Situation, die bereits 2006 aus dem in Abuja abgeschlossenen Darfur Peace Agreement bekannt ist und dessen Ergebnis für einen Frieden in Darfur völlig folgenlos blieb. Ein weiteres partielles Friedensabkommen muss vermieden werden, eher sollten die Doha-Verhandlungen ergebnislos verlaufen. Das spiegelt zumindest realistisch die Sackgasse wieder, in der sich die Lösungsbemühungen befinden. Ein umfassender Friedensschluss scheint mittelfristig unwahrscheinlich. Wahrscheinlicher ist ein militärischer *deadlock*, in dem beide Seiten überzeugt sind, dass militärisch keine Entscheidung herbeigeführt werden kann. Die Situation im Südsudan war kurz vor den Verhandlungen ähnlich. In Darfur haben wir es mittlerweile mit einer Vielzahl von Rebellengruppen zu tun, deren politische Interessen und Forderungen sehr allgemein bleiben und die sich gegenseitig ihren Vertretungsanspruch der Interessen der Darfuris streitig machen. Bislang haben sie noch keinen politischen Arm (ähnlich der SPLM zur SPLA) entwickelt. Zwar positionieren sich die relevanten

22. Hier sei angemerkt, dass die ersten Entführungen in Darfur unmittelbar nach der Verkündung des Haftbefehls gegen O. Bashir durch den IStGH stattfanden und seitdem stetig zunahm. Vorher gab es eine solche »Entführungsindustrie« im Darfur nicht.

Gruppen derzeit im Rahmen der Doha-Verhandlungen. Doch scheint hier die politische Agenda der militärischen nachzurücken und nicht umgekehrt. Ein zähes Aufreiben scheint derzeit eher ein realistisches Szenario denn ein definiertes Ende durch z.B. einen Waffenstillstand, an den sich beide Seite halten. Während sich die Verhandlungsführer in Doha um die Rebellen-Führer bemühen, schreitet die Kriminalisierung des Konflikts voran. Letzteres hat wesentlich mehr negative Auswirkungen auf Bevölkerung und Hilfsorganisationen vor Ort als Kämpfe zwischen der derzeit militärisch stärksten Gruppe Justice and Equality Movement (JEM) und den Sudan Armed Forces (SAF), die in definierten (und dadurch vermeidbaren) Regionen stattfinden. Es sei dahingestellt, ob die fehlende Staatsmacht in Darfur gewollt ist oder ob die Regierung nicht fähig ist, Korruption, Diebstahl und Entführungen Einhalt zu gebieten.²³ Fakt ist, dass Darfur mehr und mehr zu einem rechtsfreien Raum wird – eine Entwicklung, der auch UNAMID nichts entgegenzusetzen kann.²⁴ Besonders besorgniserregend ist die Tatsache, dass die meisten UNAMID-Soldaten Opfer von teils gezielten Angriffen wurden, während sie ihrer Aufgabe – dem Schutz von Zivilpersonen – nachkamen. Es muss analysiert werden, ob die Schwäche von UNAMID auf die fehlende Ausstattung und evtl. mangelnde Ausbildung und Motivation zurückzuführen ist, wie manche argumentieren. Oder ob die Umstände des Einsatzes in Darfur (kein funktionierender Friedensvertrag, eher Kriminalität als Krieg) keinen Erfolg zulassen. Ist letzteres der Fall, sollte offen und selbstkritisch über einen Abzug nachgedacht werden.

SPLM hat sich in den vergangenen Wochen verstärkt als möglicher Vermittler im Darfur-Konflikt eingebracht, was von der NCP vehement abgelehnt wurde. Sollte es zu einer Unabhängigkeit kommen, müsste SPLM auf solche Zurückweisungen möglicherweise weniger Rücksicht nehmen und könnte sich als weiterer internationaler Vermittler präsentieren, der qua Vergangenheit als *movement* und qua Zugang zur NCP recht gut positioniert ist.

23. UNAMID gibt offiziell 66 Opfer an. Der Überfall auf das Camp in Haskanita in 2007, bei dem zwölf Soldaten getötet wurden, wird derzeit vor dem Internationalen Strafgerichtshof verhandelt. <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/0580DFAB-9F64-4F09-B59A-A98F2A62B228/282216/AbuGardaEng.pdf>

24. Die Benennung von Dame Rosalind Marsden, die bis Mai 2010 Botschafterin von Großbritannien im Sudan war, scheint in dieser Situation die klügste Lösung, da diese unmittelbar an ihre Kontakte anknüpfen kann.



Welche Rolle kann Deutschland in diesem Prozess spielen?

Zu diesem Zeitpunkt ist es wenig sinnvoll, einen deutschen Sonderbeauftragten zu benennen, der sich aktiv in die (Vor-)Verhandlungen einbringt. Diese Position hat der amerikanische *special envoy* Gratton fest in seiner Hand, und neue, zusätzliche Vermittler hätten kaum noch Zeit, Zugänge aufzubauen und Vertrauen zu schaffen, welches es braucht, um wirklich Einfluss auf Verhandlungen und Vorbereitungen zu nehmen. In diesem Zusammenhang ist es außerordentlich bedauerlich, dass der EU-Sonderbeauftragte Thorben Brylle seinen Posten zu diesem strategisch entscheidenden Zeitpunkt wechselt. Ein Koordinatoren-Posten innerhalb der deutschen Regierung bleibt hingegen sinnvoll, um die verschiedenen Ressorts hinsichtlich ihrer Sudan-Politik abzustimmen. Ein aktiver Eingriff in (Friedens-)Verhandlungen hängt stark von der Situation und den Zugängen ab. Sollten wie im Fall Sudan andere besser positioniert sein, ist es kontraproduktiv, eine weitere Verhandlungsfront aufzumachen. Fällt die Analyse positiv aus, spricht nichts gegen eine aktivere Rolle Deutschlands oder der EU. Doch dazu hätte man sich im Falle des Sudan bereits wesentlich früher international einbringen und damit auch Position beziehen müssen.

Deutschland hat bewiesen, dass es an langfristigen (entwicklungs-)politischem Engagement interessiert ist. Die Wiederaufnahme aktiver Kontakte, die sich besonders durch den Besuch 2009 des damaligen Staatsministers Gernot Erlers manifestiert haben, wurde von sudanesischer Seite sehr positiv aufgenommen. Diese Art des politischen Dialogs auf der Ebene von Regierungsvertreter/innen und Parlamentarier/innen ist wichtig für das gegenseitige Verständnis und bereitet den Weg auch für eine kritische Partnerschaft.

Auch wenn die politische Rolle von UNMIS etwas schwach erscheint, so spielt die Mission doch eine wichtige Rolle beim Aufbau des Landes. Deutschland engagiert sich im UNMIS-Rahmen beim Aufbau der Polizei. Das kann weiter ausgebaut werden. Bei der Aus-

gestaltung der Polizei-Trainings sollte das Konzept der strikten Trennung zwischen Polizei und Armee (SPLA) überdacht werden: Vor dem deutschen Kontext ist dies verständlich, vor dem sudanesischen schwer umsetzbar. Auf internationaler Ebene muss stärker Druck auf die Regierung ausgeübt werden, die zukünftige Rolle von UNMIS zu definieren. Der UNAMID-Einsatz sollte vom Bundestag und der Bundesregierung sehr kritisch analysiert werden.

Eine Lücke in der Vorbereitung des Referendums ist die Aufklärung der Bevölkerung im Norden. Hier könnte Deutschland einen Beitrag leisten, in dem es z.B. *community-consultations* durchführt, bei denen den Bewohnern zum einen der Rahmen des Referendums dargestellt wird, ihnen vor allem aber ein Raum gegeben wird, ihre Sorgen auszudrücken und dies dann an die Entscheidungsträger zurückzuspiegeln. Ähnliche Ansätze sind auch für die Volksbefragungen empfehlenswert.

Zur Entwicklungszusammenarbeit allgemein kann gesagt werden, dass während es im Süden an der Fähigkeit der dortigen Strukturen mangelt, die umfangreichen Programme zu absorbieren, der Norden entwicklungspolitisch im Abseits steht. Im Norden aktive deutsche Organisationen wie Deutscher Entwicklungsdienst, Deutsches Rotes Kreuz, Deutsche Welthungerhilfe, aber auch die einzige im Sudan vertretene politische Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung zeigen, wie effektiv gefördert werden kann, ohne gegen die offiziellen Regierungsstrukturen zu arbeiten, aber auch ohne diese explizit zu fördern. Diese Ansätze sollten genauer analysiert und ausgebaut werden.

Besonders schwach entwickelt ist privatwirtschaftliches Engagement. Hier sollte der Fokus auf *low-scale investments* liegen, die arbeitsintensiv sind und ökologisch arbeiten bzw. ökologische Produkte herstellen. Durch die fehlende Industrialisierung des Südsudan, aber auch in weiten Teilen des Nordsudan gibt es hier Potenzial an gesunden Böden und traditionelle Anbauweisen, auf die aufgebaut werden kann. Hier könnten von der Bundesregierung Anreize geschaffen werden.



Die somalische Tragödie

Annette Weber

Überblick

Noch im Januar 2009 war der Blick in die Zukunft Somalias von Optimismus gekennzeichnet. Vieles, was in den Jahren zuvor versäumt wurde, schien plötzlich zu funktionieren; die Einbindung von Schlüsselpersonen aus den Islamischen Gerichtshöfen gaben ebenso wie der Abzug der äthiopischen Armee Anlass zur Hoffnung, dass nun eine inklusive, legitimierte Regierung die Geschäfte in Mogadischu aufnehmen könnte. Ein Jahr später jedoch ist die Lageeinschätzung so vernichtend wie selten zuvor. Süd-Somalia befindet sich in einer der zerstörerischsten Phasen der letzten zwanzig Jahre.

Das Land wird großflächig von einer *jihadistisch* und zunehmend radikalisierten al-Shabaab-Miliz kontrolliert, die nicht nur Terror gegenüber der somalischen Bevölkerung ausübt, sondern sich durch Anschläge wie am 11. Juli 2010 (dem WM-Finaleabend) in Kampala oder in der Hauptstadt Somalilands Hargeisa (Oktober 2008) als ernsthafte regionale Bedrohung darstellt. Die Übergangsregierung (Transitional Federal Government, TFG) unter Sheikh Sharif ist politisch am Ende und militärisch nicht in der Lage, mehr als wenige Straßenzüge in Mogadischu zu kontrollieren. Auch das gelingt ihr nur, weil die Mission der Afrikanischen Union den Schutz der Übergangsregierung sicherstellt und den Zugang zum Hafen und zum Flughafen kontrolliert.

Ein verbindendes Element der bewaffneten Akteure in Somalia ist derzeit augenscheinlich das Desinteresse an Frieden. Von den insgesamt 8,5 Millionen Einwohnern Somalias ist knapp die Hälfte auf Nahrungsmittelhilfe von außen angewiesen. Ihr Interesse an einem Ende der Kämpfe, an Überlebenschancen und einem Wiederaufbau von Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur wird weitgehend von den bewaffneten Gruppierungen missachtet.

Die De-facto-Dreiteilung des Landes in Somaliland als quasi gefestigter Staat, Puntland als schwacher Staat und Süd-Somalia als gescheiterte, staatenlose Entität hat sich durch die Zerstörung in Süd-Somalia bestätigt.

Auch das Vorgehen der externen Akteure ist durch Aktionismus im Wechsel mit Vernachlässigung gekennzeichnet, eine kohärente langfristige Strategie, wie mit

diesem Gebilde eines Landes mit drei Staatsformen umzugehen sei, ist bislang nicht ersichtlich.

Krisen und Hindernisse

Auf mehreren Ebenen stellt sich Süd-Somalia als Konglomerat von Krisen dar. Neben dem Bürgerkrieg zwischen Übergangsregierung und AU-Mission (AMISOM) auf der einen und verschiedenen *jihadistischen* Milizen, die wiederum gegeneinander um territoriale Kontrolle und Macht kämpfen, auf der anderen Seite machen die humanitäre Katastrophe, die politische Kapitulation, die manifeste Krise der Gesellschaft, Staatszerfall und die ökonomische Prekarität die Eckpfeiler der somalischen Tragödie aus. Hinzu kommen internationale Traumata der USA und der Vereinten Nationen durch das Scheitern ihrer humanitären Missionen 1993. Einer Stabilisierung ebenso abträglich ist die einseitige Konzentration auf die Piraterie und den Schutz der Handelswege durch die Staatengemeinschaft und, verbunden mit dem anhaltenden Krieg, die Perspektivlosigkeit und Militarisierung der jüngeren Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund gewinnt auch der ideologische Kampf um den »wahren« Islam, der die politische Diskussion zumindest seit Anfang 2009 – vielmehr aber schon seit mehreren Jahren bestimmt – gewaltige Dynamik. Wie sich an den Anschlägen der al-Shabaab-Miliz gezeigt hat, ist die *jihadistische* Gruppierung, die mit al-Qaida-Kadern in ihren Rängen kämpft, weit über Somalia hinaus zur Gefahr geworden.

Konflikte

Für die drei Regionen Somalias, das faktisch unabhängige, aber international nicht anerkannte Somaliland, das teilautonome Puntland und Süd-Somalia, lassen sich drei – nahezu unabhängige – Konfliktlinien aufzeichnen. Am wenigsten durch Konflikte geprägt ist dabei Somaliland. Am 26. Juni 2010 wurde – nach zwei Jahren Verzögerung – gewählt. Die Opposition erreichte knapp 50 Prozent der Stimmen, ein demokratischer Wandel fand, geradezu beiläufig, inmitten des Chaos in Somalia statt. Der neue Präsident Ahmed Silanyo, Generalsekretär der Kulmiye-Partei (»die Einheit«), wird international positiv bewertet, seine Erwartung, nun auch die internationale



Anerkennung für die Unabhängigkeit des ehemals britisch kolonialisierten Somalilands zu erhalten, ist allerdings weiterhin wenig aussichtsreich. Die Afrikanische Union (AU), die einer Anerkennung als erste zustimmen müsste, wird vor der möglichen Ablösung des Süd-Sudan nach dem Referendum im Januar 2011 sicherlich kein weiteres Unabhängigkeitsprojekt am Horn von Afrika befürworten. Zu groß ist das Risiko, eine Welle der Unabhängigkeitsforderungen (von Ogaden bis Nord-Nigeria) anzustoßen. Was den neuen Präsidenten und seine Regierung in den nächsten Monaten vorrangig beschäftigt wird, sind die Konfliktgebiete Sool und Sanaag, ein Gebiet zwischen Somaliland und Puntland, auf das beide Regierungen Anspruch erheben. Obgleich de jure zu Somaliland gehörig, nahm die Bevölkerung in der Region an den Wahlen im Juni 2010 nicht teil. Berichte über bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen der somaliländischen Armee und Kämpfern der Sool/Sanaag- und Cayn-Rebellen (SSC), die sich gegen die Unabhängigkeitsbestrebungen Somalilands stellen und denen eine Kooperation mit al-Shabaab unterstellt wird, sind dabei ebenso alarmierend, wie die Interessen des australischen Energieunternehmens *Range Resources*. Dies erhielt 2005 von der puntländischen Regierung den Zuschlag über Öl- und Gaskonzessionen in Puntland sowie in Sool und Sanaag.²⁵ Der Streitpunkt zwischen Puntland und Somaliland, das vorwiegend von Isaaq (mehr als 30 Prozent) bewohnt wird, bezieht sich auf die Grenzregion Sool und Sanaag, die zwar zur britischen Republik Somaliland zählte, vornehmlich aber von Harti-Subclans (Warsangeli und Dulbuhante) bewohnt wird, die wiederum durch ihre Subclan-Struktur näher mit Puntland verbunden sind. Puntland befürchtet durch einen zunehmenden Einfluss der Somaliland-Regierung und deren Isaaq-Dominanz eine Ausbreitung von Pro-Sezessionspositionen und die Übernahme der Regionen durch Somaliland.²⁶ Während sich Somaliland seit seiner Unabhängigkeitserklärung nach dem Sturz Siad Barrés 1991 für eine Anerkennung als Staat einsetzt, ist Puntland, das sich 1998 zur Teilautonomen Republik erklärte, daran gelegen, mit Somalia vereint zu bleiben. Da in Puntland vor allem Darod (Harti-Subclan) leben, die im Gesamtgebiet Somalias ca. 30 Prozent der Bevölkerung ausmachen, ist für Puntland die starke Unterstützung aus Süd-Somalia wichtig.

25. Siehe dazu die Website von Range Resources: <http://www.rangeresources.com.au/Puntland.24.0.html> (eingesehen am 14.7.2010).

26. Siehe dazu Berouk Mesfin. *The Political Development of Somaliland and its Conflict with Puntland*. ISS Paper No. 20, September 2009. S. 10

Für Somaliland kommt zur Grenzausiedlung mit Puntland die wachsende Gefährdung durch islamistische und *jihadistische* Gruppierungen, vornehmlich aus dem Süd-Somalia. So stammen führende al-Shabaab-Mitglieder, wie Ahmed Abdi Godane, aus Somaliland und stehen im Verdacht, die Selbstmordattentate auf politische Einrichtungen in Somaliland im Oktober 2008 organisiert zu haben.²⁷ Ebenso ist Somaliland – allerdings weitaus weniger als Puntland – von der Piraterie betroffen und versucht sich in den Konfliktlinien zwischen den Interessen einheimischer Fischer und der internationalen Staatengemeinschaft als Vermittler.

In Puntland ist die Situation verglichen mit Süd-Somalia deutlich stabiler, allerdings bringen die Piraterie und die Übergriffe der al-Shabaab-Miliz in dieser Region Instabilität mit sich. Gerade am Beispiel der Piraterie zeigt sich, wie wenig die staatliche Durchdringung funktioniert. Wo in Garowe, der Hauptstadt Puntlands, die Politik zur Bekämpfung der Korruption und der Piraterie im Gegenzug zur Ausbildung von Polizei und Küstenwache mit der EU verhandelt wird, sehen sich die Bewohner der Küstenorte Eyl und Haradere, Hochburgen der Piraten, keineswegs an diese Abmachungen gebunden.²⁸ Nicht nur die Piraten selbst, die hier hohe Einkommen erzielen und durch die Profite aus der Geiselnahme von Schiffsbesatzungen Häuser bauen und durch ihren Reichtum Nachahmer anlocken, investieren ihr Geld lieber in Immobilien in Kenia, als sich zur Verbesserung der Entwicklung der Region an Infrastrukturmaßnahmen zu beteiligen. Auch die puntländische Administration in den Piratendörfern verdient weitaus mehr an den Abgaben der Piraten (ca. 15 Prozent des Profits), als wenn sie sich gegen Korruption und für den Staat einsetzen würde. Abdirahman Mohammed Farole wurde Anfang 2009 zum Präsidenten des 2,5 Millionen Einwohner zählenden Gebiets gewählt. Neben der Verbindung zwischen dem ehemaligen somalischen Präsidenten Abdullahi Yussuf

27. Siehe dazu: Andrew McGregor. *Who is Who in the Somali Insurgency: A reference Guide*. Jamestown Paper, September 2009. [http://www.jamestown.org/programs/books/single/?tx_ttnews\[backPid\]=7&tx_ttnews\[tt_news\]=35560&cHash=93e7d13937](http://www.jamestown.org/programs/books/single/?tx_ttnews[backPid]=7&tx_ttnews[tt_news]=35560&cHash=93e7d13937)

28. EU Unterstützung für die puntländische Regierung in der Korruptionsbekämpfung und der Ausbildung von Küstenwachen. Darüber hinaus siehe: European Commission, *Somalia Fact Sheet*, Bruxelles, April 2009. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909assistancesomalia_sede030909assistancesomalia_en.pdf.



und dem jemenitischen Präsidenten Abdullahi Saleh,²⁹ ist Puntland vor allem durch die Piraterie aber auch über die Vernetzung von al-Qaida-Kadern eng mit dem Jemen verflochten.

Die unvergleichbar destruktivsten Konflikte beherrschen jedoch den Süden Somalias. Seit dem Sturz des Regimes von Siad Barré und den vernichtenden Clankriegen der 1990er-Jahre sieht sich Süd-Somalia seit April 2009 seinem bislang zerstörerischsten Konflikt gegenüber. Grob vereinfacht stehen sich hier zwei Akteursgruppen gegenüber. Auf der einen Seite die Truppen der Übergangsregierung TFG, die derzeit mit ca. 5.000 bis 10.000 Mann, ausgebildet durch Äthiopien und die EU, in Mogadischu kämpfen.³⁰ Unterstützt wird die TFG durch die Truppen der Mission der Afrikanischen Union (AMISOM, African Union Mission in Somalia) mit ca. 5.600 Soldaten vorwiegend aus Uganda und Burundi, deren Mission durch die Sicherheitsratsresolution 1744 im Februar 2007 zunächst als Brückenmission für ein halbes Jahr mandatiert wurde.³¹ Ebenfalls auf die Seite der TFG werden derzeit große Teile der bewaffneten Kampfverbände der Sufi-Gruppierungen aus Zentralsomalia, *Ahlu Sunna Wal Jama'a*, gezählt.³²

Ihnen gegenüber stehen die Kämpfer der *jihadistischen* al-Shabaab-Miliz, die 2007 aus dem bewaffneten Flügel der Vereinten Islamischen Gerichtshöfe hervorgegangen ist. Ihre Stärke wird auf mehrere Tausend geschätzt. Unter ihnen befinden sich Überläufer aus der TFG, die bei der Shabaab Sold erhalten, der ihnen von der Übergangsregierung nicht oder nur unregelmäßig ausbezahlt

wird. Ebenso rekrutiert die al-Shabaab-Miliz zunehmend ausländische *Jihadisten* aus Pakistan, Sudan, Tansania und Kenia in ihre Reihen, zudem wächst die Zahl junger somalischer Männer aus der Diaspora, die im *Jihad* gegen die Ungläubigen (TFG und AU) kämpfen. Durch die Anschläge auf mehrere Restaurants in Kampala im Juli 2010 wurde erneut deutlich, dass diese Gruppierung zu einer Bedrohung für die gesamte Region geworden ist. Wie schon bei den Anschlägen auf die Absolventen eines medizinischen Lehrgangs in Mogadischu 2009 und bei den Anschlägen auf staatliche Einrichtungen in Somaliland und Puntland (2008) und darüber hinaus bei den Anschlägen in London und Madrid, waren ausländische *Jihadisten* oder somalische Attentäter aus der Diaspora involviert. Die Verflechtung mit Mitgliedern von Al-Qaida-Ostafrika, die für die Anschläge auf die amerikanischen Botschaften in Nairobi und Daressalam (1998) und mehrere Ziele in Mombasa (2002) verantwortlich zeichneten, ist ebenfalls eng und zeichnet sich durch vermehrte Bezugnahme der Shabab auf die geistige Führung durch Al-Qaida, aber auch die Unterstützung von al-Qaida für die Shabaab in Ansprachen von Osama bin Laden und Ayman al-Zawahiri aus.³³ Neben der al-Shabaab steht die Hizb al-Islam, ebenfalls eine *jihadistische* Gruppierung, die allerdings unter Führung von Sheikh Dahir Aweyes eine nationale Agenda vertritt und den *Jihad* auf Somalia und die Machtübernahme beschränken will. Allen Kampfverbänden, inklusive der Truppen der Übergangsregierung, wird von den Vereinten Nationen vorgeworfen, massiv Kinder zu rekrutieren und für Kampfeinsätze zu missbrauchen.³⁴ Dies verstößt nicht nur gegen internationales Völkerrecht, sondern hat auch negative Konsequenzen auf die gesellschaftliche Entwicklung, da sich Kindersoldaten nur sehr schwer wieder in die Gesellschaft eingliedern lassen und auch in Postkonflikt-Gesellschaften ein anhaltendes Konfliktpotenzial darstellen.

Oggleich die al-Shabaab als militärisch überlegen gilt, ist es ihr nicht gelungen, Mogadischu einzunehmen.

29. Die Söhne der beiden Präsidenten stehen im Verdacht, unter dem Schutz der Piraten verschiedene Fangflotten am Golf von Aden zu betreiben. Siehe dazu George A.Copley, Media and Political Hysteria over Yemen hides a deeper strategic matrix over long-term importance, in: Cooply. Oilprice.Com, 19. Januar 2010. <http://oilprice.com/Geo-Politics/Middle-East/Media-and-Political-Hysteria-Over-Yemen-Hides-a-Deeper-Strategic-Matrix-of-Long-Term-Importance.html>.

30. Zur Ausbildungsmission der EU für somalische Sicherheitskräfte siehe EU Council conclusions on Somalia Training Mission. Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 25. January 2010. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/112525.pdf.

31. Die Resolution des Sicherheitsrates mit der Mandatierung der Friedensmission von AMISOM findet sich unter: <http://www.ustreas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/unscrs/1744.pdf>.

32. Nach der Unterzeichnung einer vorläufigen Vereinbarung mit der TFG im Februar 2010 stellten sich einige Mitglieder gegen diesen Deal mit der Übergangsregierung und warfen den Unterzeichnern vor, sich zu sehr dem äthiopischen Einfluss zu öffnen und dadurch die Einheit Somalias zu gefährden. Siehe Ahlu Sunna members reject agreement with TFG. Garowe Online, 18, 3, 2010. http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Somalia_Ahlu_Sunnah_members_reject_agreement_with_TFG.shtml.

33. Zur Kommunikation zwischen al-Shabaab und al-Qaida siehe: Osama bin Laden calling to join Al-Shabaab: Topple Somali Leader – bin Laden. BBC 19 March 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7952310.stm> und »To the Army of Difficulty in Somalia« – A Video Speech by Abu Yahya al-Libi from as-Sahab. March 25th, 2007. http://www.longwarjournal.org/archives/2008/11/shabaab_leader_sanct.php.

34. Der Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zur Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten zeigt auf, dass selbst in der TFG mehr als 20 Prozent der Kombattanten unter achtzehn Jahren sind. Siehe dazu A/64/742-S/2010/181. General Assembly, Security Council, 64th session, 13 April 2010. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/311/28/PDF/N1031128.pdf?OpenElement>.



Die militärische Pattsituation führt aber auch dazu, dass keine Seite Interesse an Friedensverhandlungen zeigt, sondern weiterhin auf einen militärischen Sieg hofft. Insgesamt lässt sich in Süd-Somalia kein Interesse an Friedensverhandlungen oder auch nur der Aufnahme von Gesprächen zwischen den Kontrahenten erkennen. Die TFG, obgleich intern zerstritten und nahezu nur noch auf dem Papier existent, scheut sich weiterhin, aktiv Gespräche mit Hizb al-Islam und moderaten Vertretern der al-Shabaab aufzunehmen, von Seiten der Aufständischen hingegen wird als Voraussetzung für die Aufnahme von Gesprächen gefordert, die TFG nicht mehr als Regierung anzuerkennen und die AU-Mission abzuziehen.³⁵

Ökonomie, Handel und Fische

Die Ökonomie in Somalia stützt sich vorwiegend auf den Handel mit Lebendvieh. Im Jubba Valley im Süden des Landes befinden sich Plantagen, auf denen Zucker und Bananen für den Export angebaut werden. Der Handel mit Lebendvieh stellt mehr als 80 Prozent der gesamt-somalischen Exporte dar, ist allerdings stark von den Restriktionen der Importländer, vor allem von Saudi-Arabien abhängig, die in den letzten zehn Jahren mehrmals ein Importverbot auf somalisches Vieh verhängt hatten.³⁶ Die Landbevölkerung in Somalia beträgt durchschnittlich 70 Prozent, wovon 55 Prozent Tierhalter und 24 Prozent Ackerbauern sind, aber nur ein Prozent im Fischfang tätig ist.³⁷

Eine in ihrer derzeitigen Dimension neue Konfliktkategorie in Somalia, die vor allem die Region Puntland betrifft, ist die Piraterie. Sie wirkt sich weniger auf die Gewaltverhältnisse im Land aus, sondern zeigt sich vielmehr in der Auseinandersetzung zwischen zumeist puntländischen Piraten und den verschiedenen Militärmissionen – deren Mandat in der Sicherung der Handelswege und der

Bekämpfung der Piraterie besteht.³⁸ Obgleich die These, dass somalische Piraten durch Überfischung von ausländischen Fangflotten in die Piraterie getrieben wurden, zu vereinfacht ist, so muss doch der Tatsache Rechnung getragen werden, dass es in allen drei somalischen Regionen wenig Möglichkeiten zum Gelderwerb gibt und dass vor den Küsten Somalias tatsächlich Fangflotten ohne Verträge mit der somalischen Regierung die Fischbestände drastisch reduzierten.³⁹

Im Grunde lassen sich die Möglichkeiten, wie man in Somalia Geld verdienen kann, in drei Kategorien zusammenfassen. Aufzucht und Verkauf von Lebewesen sowie Anbau von Sesam und Bananen bildeten über lange Zeit die größte Einkommensquelle.⁴⁰ Ansonsten bleiben Verdienstmöglichkeiten durch Handel, durch die Arbeit beim Staat oder der quasi-staatlichen Administration oder den jeweiligen Clans und das weite Feld der Einkommensmöglichkeiten durch Krieg oder kriminelle Tätigkeiten. Letzteres gilt für Süd-Somalia und Puntland sicherlich als weitaus lukrativstes Betätigungsbereich und Einkommensfeld.

Die geringsten Chancen bieten sich in staatlichen Positionen, sei es in der Administration, der Polizei, als Lehrer oder Beamter im Staatsdienst. Die Arbeit im Gesundheitsbereich wird zumeist entweder über ausländische Hilfswerke oder durch die Zuwendungen aus der Diaspora finanziert, die jährlich über eine Milliarde US-Dollar nach Somalia überweist.⁴¹ Das ist doppelt so viel Geld wie der Entwicklungshilfeetat für das gesamte Land. Zunehmend lukrativer wird allerdings die Kriegsökonomie. Sold, auch wenn unregelmäßig bezahlt, Erpressungsgelder, durch Piraterie oder Entführung durch Milizen auf

35. Gespräche mit Vertretern der Hizb al-Islam, (Sheikh Abdi Risaq Hassan) Berlin Juni 2010.

36. Eine umfassende Analyse des Lebendviehhandels in Somalia ist einem Report der Weltbank, FOA und der Europäischen Union von 2004 zu entnehmen. Siehe: http://siteresources.worldbank.org/SOMALIA-EXTN/Resources/so_LS_final_rpt.pdf.

37. Ebenda: http://siteresources.worldbank.org/SOMALIAEXTN/Resources/so_LS_final_rpt.pdf.

38. Siehe dazu Annette Weber. Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem – die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben, In: Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen, SWP-Studie, (2009) <http://www.swp-berlin.org/forscher/forscherprofil.php?id=6731>, (abgerufen am 15.06.2010). Und Bettina Rudloff/Annette Weber. Somalia und der Golf von Aden, In: Piraterie und maritime Sicherheit. SWP-Studie, (2010) S. 36ff. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7286 (eingesehen am 27.7.2010).

39. Siehe dazu Marine Resources Assessment Group (MRAG) (Hg.), *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries. Final Report*, London, Juli 2005.

40. Siehe dazu FAO (Hg.), *FAO Country Profiles, Food and Agricultural Commodities Production 2007*, <<http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=339&lang=en&country=201>> (eingesehen am 16.7.2010).

41. Europäische Kommission, *Somalia, Joint Strategy Paper for the Period 2008–2013*, Brüssel 2008, S. 13, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_so_csp10_en.pdf> (eingesehen am 17.7.2010).



dem Land, Waffenverkauf, aber auch die Einnahmen an Straßensperren sind mitunter die besten Verdienstmöglichkeiten, die sich im Land selbst bieten. Auch Gewinne aus Menschenhandel und Schmuggel liegen weit über den Einnahmemöglichkeiten eines Fischers oder Bauern.

Ressourcen und Rohstoffe

Obgleich Somalia bislang wenig für seinen Rohstoffreichtum bekannt ist, hatten Chevron, Shell, Agip, CO-NOCO und andere Öl- und Gasunternehmen in den 1980er- und 1990er-Jahren Konzessionsverträge vor allem auf dem Gebiet Puntlands erworben. Probebohrungen wurden vorgenommen und ein hohes Potenzial an Vorkommen vorausgesagt, allerdings gab es nie weiterführende Extraktionen oder gar Förderung von Öl in Somalia.⁴² 2005 unterschrieb das australische Öl- und Gasunternehmen Range⁴³ einen Vertrag mit der Regierung in Puntland, in dem Range 50,01 Prozent aller Konzessionsrechte zugesprochen wurden.

Da sich die Konzessionsgebiete von Range über die gesamte Fläche von Sool und Sanaag erstrecken, wird der Konflikt zwischen Puntland und Somaliland durch die Ressourcenfrage voraussichtlich noch verschärft werden, zumal Range die Verträge ausschließlich mit der puntländischen Regierung unterzeichnet hat. Insgesamt kann man davon ausgehen, dass Öl- und Gasförderungen in einem fragilen Staat kaum als finanzieller Stabilisierungsfaktor, sondern vielmehr als mögliche Konfliktressource gewertet werden muss.

Krise der Gesellschaft

Galt über viele Jahrzehnte die Vorstellung von Somalia als *nation-state*, in dem eine homogene Bevölkerung lebt, die eine Sprache und eine Religion teilt und deren Politik durch Clans und Subclans bestimmt wird, hat sich das Bild zumindest seit dem Ausbruch der verheerenden

Clankriege zu Beginn der 1990er-Jahre gewandelt.⁴⁴ Heute stehen die Namen der Clans vielmehr für Warlords und Bürgerkriegsparteien denn für eine Organisationsstruktur, die durch ihre traditionellen Konfliktregelungsmechanismen eine Bevölkerung ohne Staat regieren kann. Der anhaltende Bürgerkrieg führte zu mehreren Massenfluchtbewegungen, spätestens seit den frühen 1990er-Jahren sind die bekannten Lebensformen und Clanstrukturen durch Flüchtlinge, intern Vertriebene, Einflüsse aus der Diaspora und die Umstellung vom nomadischen Hirtenleben auf ein Leben im Krieg transformiert. Vor allem in Süd-Somalia hat das eine anhaltende Krise der Gesellschaft zur Folge. Das Leben in Konflikten über mehrere Generationen, der Mangel an wirtschaftlichen Alternativen, das Fehlen von Schulbildung und die Möglichkeit, sich durch die Beteiligung an einer Miliz Einkommen zu erwerben und Sicherheit für sich und Angehörige zu garantieren, führte in Süd-Somalia zu einer hohen Zahl von Kindersoldaten.⁴⁵

Die Auseinandersetzungen zwischen al-Shabaab und den Vertretern der Clans und Ortsvorstehern in den Shabaab-kontrollierten Gebieten zeigen, dass auch hier die Macht der Gewalt längst die Möglichkeiten traditioneller Konfliktregelungen abgelöst hat. Die al-Shabaab-Miliz regiert durch Terror: Enthauptungen, Steinigungen und andere *hudud*-Strafen sowie die Zerstörung der Gräber von Sufi-Heiligen zählen dabei zu ihren Methoden, die Bevölkerung zu disziplinieren und letztendlich von ihrem traditionellen Islam-Verständnis zu entwurzeln. Durch den Terror der al-Shabaab, die ihre Kampagnen durch Kindersoldaten ausführen lässt und deren Kommandostrukturen zunehmend von ausländischen *Jihadisten* besetzt werden, verändern sich auch die sozialen Strukturen nachhaltig. Ein Kind mit einem Gewehr kann einem Clan-Ältesten Befehle erteilen, die relative Freiheit somalischer Frauen und Mädchen, am öffentlichen Leben teilzunehmen und etwa durch Handel das Überleben der Familie zu sichern, ist durch die Herrschaft der al-Shabaab eingeschränkt.

42. Siehe dazu die 2005 erstellte Potenzialbestandsaufnahme von Range Resources. http://www.rangeresources.com.au/fileadmin/user_upload/asx/ASX_Announcement-_Puntland_Oil_and_Gas__01-12-05_.pdf.

43. Range Resource Ltd., ein texanisches Unternehmen, berichtet, mit der puntländischen Regierung 2005 respektive 2006 Verträge unterzeichnet zu haben, in denen Range die Rechte über 50,01 Prozent der Mineral- und Hydrocarbon-Bodenschätze und 49,9 Prozent aller anderen Bodenschätze zugeschrieben wurde. Siehe dazu die website von Range: <http://www.rangeresources.com.au/Puntland.24.0.html>.

44. Siehe dazu I.M. Lewis, *A Modern History of the Somali: Revisited, Updated & Expanded*. Eastern African Studies. Oxford; James Currey, 2002 [1965].

45. Jeffrey Gettleman, UN voices concern on child soldiers in Somalia. New York Times. 16 Juni 2010. http://www.nytimes.com/2010/06/17/world/africa/17somalia.html?ref=jeffrey_gettleman.



Akteurskonstellationen und ihr Interesse an Frieden und Stabilität

Neben den Gewaltakteuren, die derzeit das Bild in Süd-Somalia bestimmen und als nationale Akteure bezeichnet werden, auch wenn wie im Falle der al-Shabaab ihre Intentionen wenig nationalen, sondern vielmehr globalen Charakter haben, spielen die Bevölkerung, aber auch die Diaspora und somalische Geschäftsleute eine Rolle in Somalia. Obgleich sich externe Akteure weitgehend vom direkten Geschehen im Land selbst fern halten, haben sie in Form der EU Navfor Atalanta⁴⁶ eine Bedeutung bei der Versorgung der Bevölkerung und Bekämpfung der Piraterie, im Rahmen der Vereinten Nationen als potentielle Vermittler zwischen den streitenden Parteien im Land und als Afrikanische Union vertreten durch eine Friedensmission (AMISOM) eine Rolle als Konfliktmanager. Die Staatengemeinschaft schwankt zwischen Interventionen und Vernachlässigung und scheint vor Hilflosigkeit, Bedrohung durch mögliche Al-Qaida-Operationen und der einseitigen Unterstützung einer zum Papiertiger gewordenen Übergangsregierung keine strategische Linie mehr entwickeln zu können. Neben den Staaten und ihren Regional- und suprastaatlichen Organisationen sind es zunehmend private Geschäftsinteressen, die sowohl Energieunternehmen als auch private Sicherheits- und Militärorganisationen nach Somalia führen.

Szenarien

Im Folgenden sollen anhand von fünf Szenarien mögliche Entwicklungsstränge für Süd-Somalia aufgezeigt werden. Als Ergebnis können dann Faktoren benannt werden, die dazu dienen, eine Verbesserung der Lage in Somalia zu erreichen.

Abzug AMISOM

Das Ausscheiden der AU-Mission AMISOM könnte eine der möglichen Entwicklungen der kommenden Monate sein. Grund dafür könnte der innenpolitische Widerstand

in den Entsenderländern Uganda und Burundi werden. Vor allem die Anschläge der al-Shabaab auf zivile Ziele in Uganda und die Drohung, auch in Burundi Anschläge durchzuführen, könnten den innenpolitischen Druck auf die Regierungen in Kampala und Bujumbura verstärken, ihre Truppen aus Somalia abzuziehen. Ein militärischer Sieg der al-Shabaab-Miliz oder eine Übereinkunft zwischen TFG und bewaffneten Aufständischen, in der der Abzug der Mission zur Voraussetzung gemacht wird, könnte ebenfalls zum Abzug der AMISOM-Mission führen.⁴⁷ Ein Abzug der African Union Mission Somalia hätte mehrere Folgen. Die TFG ist ohne AMISOM in Mogadischu nicht überlebensfähig und müsste in ein Nachbarland verlegt werden, von wo aus ihre ohnehin geringe Legitimität in der Bevölkerung kaum mehr zu gewährleisten wäre. Da AMISOM derzeit vor allem den strategisch wichtigen Hafen von Mogadischu sichert, wären die Hilfslieferungen, die über diesen Hafen an die 3,5 Millionen Hilfsbedürftigen in der Bevölkerung verteilt wird, nicht mehr gewährleistet.

Kollaps der TFG

Das politische Ende, etwa die Auflösung des Parlaments oder der Übergangsregierung unter Präsident Sheikh Sharif Ahmed, würde zu einer Neubewertung der AMISOM-Mission führen, da deren vorrangiges Ziel der Schutz der Übergangsregierung ist. Die internationale Staatengemeinschaft, die Vereinten Nationen, die Afrikanische und Europäische Union, die Arabische Liga, aber auch die Nachbarstaaten in der Regionalorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) hätten damit ihren Ansprechpartner verloren. Somalia wäre demnach nicht nur ein *failed state* mit einer schwachen Regierung, sondern erneut regierungslos. Überlegungen zum Aufbau eines Staates, einer Administration und die Unterstützung von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen könnten dann gar nicht mehr umgesetzt werden. Das Land wäre den streitenden islamistischen und *jihadistischen* Gewaltakteuren überlassen.

46. Zum Einsatz der maritimen EU-Mission EU NAVFOR Atalanta siehe: Annette Weber. Die Marineoperation der EU im Golf von Aden (EU NAVFOR Atalanta): Vorbei am Problem - die Piraterie nimmt zu, die Ursachen bleiben, In: Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen, SWP-Studie, (2009) <http://www.swp-berlin.org/forscher/forscherprofil.php?id=6731>, (abgerufen am 15.06.2010).

47. Ähnlich wie die Forderung bei den Dschibuti-Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und einer Fraktion der Vereinten Islamischen Gerichtshöfe, bei der die Forderung nach dem Abzug der äthiopischen Armee tatsächlich umgesetzt wurde.



Militärischer Sieg der al-Shabaab

Bei einem derzeit nicht unwahrscheinlichen Sieg der al-Shabaab-Miliz lassen sich zwei mögliche Entwicklungen aufzeigen. Einige Beobachter gehen davon aus, dass das Überleben der al-Shabaab von einem verbindenden Gegner und Feind und von der Finanzierung der Kämpfer abhängt, die Miliz selbst aber in der Bevölkerung und bei den Subclan-Ältesten keine großen Sympathien hat. Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass auch die Führung der al-Shabaab zwischen ausländischen Kadern mit einer Agenda des globalen *Jihad* und den national interessierten, somalischen *Jihadisten* gespalten ist.⁴⁸ Somit ist vorstellbar, dass al-Shabaab Mogadischu und andere Orte in Süd-Somalia wohl militärisch besetzen, aber nicht dauerhaft kontrollieren kann, da ihre ausländischen Kommandeure mit einer globalen *Jihad*-Agenda keineswegs die Interessen der Bevölkerung an Frieden, Stabilität und Prosperität verfolgen. Eine weniger optimistische Einschätzung sieht in der Shabaab ein Sammelbecken für zunehmend radikalisierte Kämpfer, die sowohl aus dem Al-Qaida-Umfeld, als auch aus der somalischen Diaspora rekrutiert werden. Durch den wachsenden Einfluss der radikalen Rhetorik des globalen *Jihad*, der zunehmend repressiven Behandlung der Bevölkerung und einem Terrorregime der Angst könnte sich Süd-Somalia zu einem zweiten Afghanistan entwickeln.

Bei weiteren Anschlägen und einer Ausbreitung der al-Qaida-nahen Ideologie der al-Shabaab in der Region ist eine Intervention der Nachbarn mit Unterstützung der USA durchaus vorstellbar.

Der Darman-Effekt

In der deutschen Presse tauchte ab Juni 2010 ein somalischer Akteur im Zusammenhang mit dem Skandal um eine deutsche private Sicherheitsfirma auf, die für ihren Einsatz gegen die Übergangsregierung und gegen AMISOM ehemalige Bundeswehrosoldaten für einen Einsatz nach Somalia rekrutiert. Abdinur Darman (Hawiye/Ayr), der sich als gewählter Präsident Somalias versteht, steht hier als Beispiel für eine mögliche Veränderung der militärischen Konstellation. Würde Abdinur Darman

48. Siehe dazu, Somalia's Divided Islamists, International Crisis Group, Africa Briefing, 18 May 2010. <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/horn-of-africa/somalia/B074-somalias-divided-islamists.aspx>.

tatsächlich wie geplant mit Unterstützung einer deutschen privaten Sicherheitsgruppe⁴⁹ nach Somalia reisen und dort eine Miliz zusammenstellen, so ist vorstellbar, dass er Unterstützung aus seinem Subclan erwartet und möglicherweise mit anderen Gruppen, wie etwa der Hizb al-Islam, eine Clanaffilierte Koalition bildet. Diese Clanbasierte Miliz würde dann entweder versuchen, gemeinsam mit der Shabaab die TFG und AMISOM zu besiegen oder sich in einen Clankrieg mit anderen Gewaltakteuren in Somalia begeben.

Die TFG-AMISOM-Offensive

Nachdem die Truppen der Übergangsregierung seit April von der EU-Mission (European Union Training Mission Somalia, EUTM)⁵⁰ ausgebildet und trainiert werden und die US-Regierung schon im letzten Jahr Waffen an die Übergangsregierung geschickt hatte,⁵¹ gelänge es der Übergangsregierung, gemeinsam mit AMISOM in einer Großoffensive die Truppen der al-Shabaab und der Hizb al-Islam zu besiegen. Ähnlich wie beim Szenario eines Sieges der Shabaab könnte dies zwar zu einem vorübergehenden militärischen Sieg ausreichen. Eine langfristige Stabilisierung und die Unterstützung durch die Bevölkerung bedürften aber einer weitaus größeren Anstrengung.

Faktoren für eine Veränderung der Krise in Somalia

Um Faktoren für eine Verbesserung der Situation in Somalia bestimmen zu können, ist es notwendig, mehrere Prämissen zu klären.

Frieden und die Bereitschaft zu Verhandlungen zwischen den nationalen Akteuren können nur durch So-

49. Zur Diskussion um ein deutsches privates Sicherheitsunternehmen, das von Abdinur Darman für seine Dienste in Somalia unter Vertrag genommen wurde, siehe: Söldner aus dem Münsterland. Hamburger Abendblatt. 22.6.2010. <http://www.abendblatt.de/hamburg/article1540490/Soeldner-aus-dem-Muensterland.html> und: Deutsche Söldner für Bürgerkrieg in Somalia, Tagesschau, 22.05.2010. <http://www.tagesschau.de/inland/asgaard100.html> (beide eingesehen am 25.7.2010).

50. Zur laufenden Berichterstattung der Aktivitäten der Ausbildungsmision siehe die Website des Europäischen Rats: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1870&lang=en> (eingesehen am 29.7.2010).

51. Elisabeth Dickson, Arming Somalia, Foreign Policy, 10 September 2010. http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/10/arming_somalia.



malis selbst entstehen. Ein erneuter Versuch, in Süd-Somalia eine Regierung von außen zu installieren, wird wie alle Vorgängerversuche scheitern, wenn nicht bei den Akteuren selbst das Interesse an einer politischen Gestaltung des Landes vorhanden ist. Dies soll keinesfalls bedeuten, dass eine Abkehr von der Unterstützung für einen Staatsaufbau und verlässlichen rechtsstaatlichen Strukturen für die Bevölkerung als Strategie anzuraten wäre. Die Herausforderung liegt vielmehr darin, *spoiler* nicht weiter zu unterstützen und regionale und lokale Akteure und Initiativen, die ein genuines Interesse an einer friedlichen Stabilisierung Süd-Somalias zeigen, zu identifizieren und zu fördern. Die bekannten Akteure der al-Shabaab, Hizb al-Islam und auch die TFG agieren derzeit eindeutig als Verhinderer und *spoiler*. Ihr Interesse gilt einem militärischen Sieg, nicht der friedlichen Stabilisierung Süd-Somalias. Darüber hinaus gilt es, die relativ stabilen Gebiete Somaliland und Puntland in ihren Bemühungen um Stabilisierung, Staatsaufbau und Rechtsstaatlichkeit zu unterstützen. Diese Regionen sollten nicht durch die Verhältnisse in Süd-Somalia in Geiselschaft genommen werden. Vielmehr erscheint es hier sinnvoll, die Mechanismen der Konfliktbearbeitung und der Verständigung der Akteure als positive Referenz für Süd-Somalia zu nutzen.

Die internationale Staatengemeinschaft und ihre Optionen

Es ist jetzt dringlich, nicht in einen Interventionsaktivismus zu verfallen, sondern an einer Stabilisierung der Region, insbesondere Somalilands und Puntlands, zu arbeiten. Dazu sind, neben den Vermittlungsversuchen der Vereinten Nationen zwischen der Übergangsregierung und an Frieden interessierten Gewaltakteuren in Süd-Somalia, auch die Aktivitäten der Regionalorgani-

sation IGAD und der Afrikanischen Union wichtig. Die Arabische Liga, die einen Botschafter nach Mogadischu entsendet, könnte durch Sondierungsgespräche mit friedenswilligen, national agierenden Gewaltakteuren einen wichtigen Beitrag zu einer Verbesserung der Lage leisten.

Für das Engagement der Europäischen Union, und insbesondere der Bundesregierung, könnten folgende Überlegungen sinnvoll sein:

- Verstärkte Unterstützung für Somaliland auf der Ebene der Projektzusammenarbeit im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Bildung.
- Aufbau und Unterstützung rechtsstaatlicher Strukturen in Puntland, um die Regierung Farole im Kampf gegen die Piraterie zu stärken.
- Unterstützung der IGAD-Programme zur Verbesserung regionaler Handelsbeziehungen am Horn von Afrika, um Alternativen zur Piraterie und neue Einkommensmöglichkeiten zu fördern.
- Ausbildungsprogramme und Stipendien für somalische Studenten, um das Bildungsniveau in Somalia zu verbessern und Kapazitäten für staatliche Verwaltungsaufgaben, Ärzte und Lehrer aufzubauen.

Darüber hinaus sind diplomatische Initiativen notwendig, die es Akteuren mit einer nationalen Agenda und einem Interesse an Frieden in Somalia ermöglichen, sich über einen Waffenstillstand und Friedensgespräche zu verständigen. Dabei müssten allerdings Forderungen nach humanitärem Zugang für die Versorgung der Bevölkerung als Grundbedingung für Verhandlungen formuliert werden.



Die Autorinnen

Dr. Annette Weber arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin als Expertin für das Horn von Afrika. In einem zweijährigen Forschungsurlaub untersucht sie derzeit das Verhältnis zwischen *governance* und *government* im Südsudan und in Somalia.

Anja Dargatz arbeitet seit 2002 für die Friedrich-Ebert-Stiftung und leitet seit Anfang 2008 die FES-Büros in Khartum und Juba.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Abteilung Internationale
Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7441 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt hier:
blanka.balfer@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-448-6