

Südsudan: ein Paradebeispiel für State-Building

von Christin Bernhold



Auszug aus der IMI-Studie 2012/17 von Christin Bernhold: **Divide et Impera - Deutsche und US-amerikanische Entwicklungszusammenarbeit als Sezessionshilfe für den Süd-Sudan - die komplette Studie findet sich auf der Homepage der Informationsstelle**

www.imi-online.de

2.4. BRD – Konzepte für Afrika und den Sudan

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verfolgte ähnliche Ziele wie die der USA. Auch aus der Sudan-Agenda der Bundesregierung sowie aus ihrer Afrikastrategie lässt sich deutlich die imperialistische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit herauslesen. Entwicklungspolitik helfe laut BMZ nicht nur der Bevölkerung in Entwicklungsländern, sondern auch „den Deutschen“ - denn Konflikte in anderen Staaten könnten die Sicherheit der Menschen hierzulande gefährden. (BMZ 2011a: 1) Deutsche Unternehmen und vor allem das Exportgeschäft sollen von Entwicklungszusammenarbeit profitieren: „Jeder Euro, den wir für Entwicklung in unseren Partnerländern ausgeben, zieht deutsche Exporte von 1,80 Euro nach sich (...) deutsche Unternehmen erschließen damit neue Absatzmärkte.“ (ebd.: 2) In ihrem Afrika-Konzept wird die Bundesregierung noch deutlicher. Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in anderen Ländern seien von Interesse, denn sie schüfen auch die nötigen Rahmenbedingungen zum Schutz deutscher Investitionen. „Deutschland hat als eine der führenden Handelsnationen ein natürliches (sic!) Interesse an freiem Welthandel, einer diversifizierten afrikanischen Wirtschaft, zunehmender Integration der afrikanischen Märkte untereinander und in die Weltwirtschaft sowie an steigendem Wohlstand in Afrika.“ Hinsichtlich fossiler Rohstoffe und Energie sei Afrika zudem ein wichtiger Produzent für Deutschland.

Als zentrale Probleme und als Berechtigung für den Aufbau einer eigenen Friedens- und Sicherheitsarchitektur in Afrika sieht die Bundesregierung ein Anwachsen des transnationalen Terrorismus‘ afrikanischer Herkunft, ebenso wie der Piraterie (am Horn von Afrika) und zunehmende Flüchtlingsbewegungen. Deutschland trage deshalb u.a. dazu bei, „in gefährdeten Staaten Polizei, Justiz und Militär demokratisch fortzuentwickeln. Dies umfasst die Stärkung staatlicher Institutionen, um Staatszerfall entgegenzuwirken (...)“ (ebd.: 20) Zukünftig setzt man auch in Afrika verstärkt auf zivil-militärische Zusammenarbeit: bei wichtigen Fragen sollen das Auswärtige Amt und das BMZ auch das Bundesverteidigungsministerium einbeziehen. (ebd.: 21) Schließlich wird auch die Konkurrenz unter den globalen Mächten thematisiert: „Afrika selbst hat sich zum Schauplatz eines globalen Wettbewerbs entwickelt, die wirtschaftlichen Verbindungen Afrikas mit einflussreichen Ländern wie China und Indien sind in den vergangenen Jahren sprunghaft gestiegen.“ (ebd.: 29) Die deutsche Wirtschaft müsse sich der verstärkten Konkurrenz um Zugang zu Rohstoffen

und Energieträgern stellen – und das nicht allein, sondern mit direkter Unterstützung der Bundesregierung. (ebd.: 30)

Das Afrika-Konzept korrespondiert mit der deutschen Sudan-Strategie. Es gelte hier „neue Krisen großen Ausmaßes bei einer Spaltung von Nord- und Südsudan vermeiden zu helfen.“ Im Vordergrund steht dabei für die Bundesregierung nicht die Mehrheit der Bevölkerung, die unter solchen „Zuspitzungen“ zu leiden hätte: „Handlungsbedarf ergibt sich nicht bzw. nicht allein aus humanitärem Altruismus, sondern aus wohlverstandener Eigeninteresse.“ (Bundesregierung 2010: 1) Die Bundesregierung richtete trotz des apodiktisch im CPA formulierten Auftrags, die Einheit im Sudan attraktiv zu machen, bereits Ende 2010 ihre Politik danach aus, dass die entscheidenden politischen Kräfte im Südsudan sich auf die Unabhängigkeit festgelegt hätten. (ebd.: 1) Entgegen eigener Darstellungen hat sie jedoch außenpolitisch nicht bloß auf diese Situation reagiert, sondern gemeinsam¹ mit den USA darauf hingewirkt, die Zeichen auf Unabhängigkeit des Südens statt auf einen einheitlichen „neuen Sudan“ zu stellen. Was wahlweise als Entwicklungspolitik oder friedensbildende Maßnahmen dargestellt wird, ist de facto ein Paradebeispiel für state-building.

2.4.1. Entwicklungspolitik der BRD

Der Sudan gehörte lange zu den Hauptempfängerländern deutscher Entwicklungshilfe. In den 1980er Jahren zahlte die BRD Summen von 200 bis zu 450 Millionen US\$ jährlich an das Land. (OECD. StatExtracts 2011) Ebenso wie die USA hatte auch die BRD dem Sudan zur Zeit der so genannten Systemkonfrontation eine hohe geostrategische Bedeutung beigemessen. Die deutsche Regierung wurde „bald ein Hauptpartner des sudanesischen Militärs und der Polizei- und Geheimdienste“. (Deckert 2008) 1989 beendete allerdings nicht nur die US-Regierung, sondern auch die der BRD die Entwicklungszusammenarbeit und finanzierte fortan ausschließlich Not- und humanitäre Hilfsprogramme im Sudan. (BMZ 2011b) Bereits in den Jahren der CPA-Verhandlungen stiegen die Zahlungen wieder leicht an. Nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens im Jahr 2005 wurde die Zusammenarbeit offiziell wieder aufgenommen – allerdings ausschließlich mit dem Süden des Landes. Politische oder wirtschaftliche Kooperation mit dem Norden, die über Not- und Übergangshilfe hinausgehe, so das BMZ, könne erst dann wieder erfolgen, wenn deutliche Fortschritte im Demokratisierungsprozess und bei der Wahrung der Menschenrechte zu verzeichnen seien. (ebd.)

Ein Blick in regierungseigene Dokumente zeigt die Widersprüchlichkeit dieser Politik: Sollten tatsächlich die Einhaltung der Menschenrechte und die Fähigkeit des Staates, Konflikte friedlich zu lösen, als Maßstab für finanzielle Unterstützung gelten, müsste die Menschenrechtssituation im Südsudan von der Bundesregierung zumindest als erheblich besser eingeschätzt werden, als die im Norden. Anderes ist jedoch beim Auswärtigen Amt (2011a) zu lesen: „Im Südsudan ist die Menschenrechtslage

Tabelle 3: ODA-Zahlungen der BRD nach Sektoren (OECD), Millionen US\$, konstante Preise (2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	% der Gesamtzahlungen
Sicherheitssektor	0,8	0,6	0,7	2,3	0,8	8	8,4	6,1	8
Regierungsbildung	0,4	0,9	5,5	1,8	1,9	1,9	3,6	4,7	6
Bildung	8,8	10	8,8	9,3	7,6	7,1	6,9	6,4	18,5
Gesundheit	1,6	1,2	1,2	1,9	2,1	2,2	2,1	2	4,2
Humanitäre Hilfe	6,7	4	37,8	32,2	27,4	19,5	19,9	24,3	49
Sonstiges	4,8	3,6	3,08	5,17	18,6	5,78	5,4	3,72	14,5
Gesamt	23,1	20,33	57,08	52,67	58,69	38,48	46,3	47,22	

Quelle: Eigene Darstellung nach OECD. StatExtracts (2011)

nicht besser als im Nordsudan. (...) In vielen Fällen wenden die sich für die innere Sicherheit verantwortlich fühlenden Soldaten der Sudan People's Liberation Army, unverhältnismäßige Gewalt an.“ Und dennoch: „Diese Bedingungen [für die Wiederaufnahme der Entwicklungshilfe, Ch.B.] für den Süd-Sudan sind jetzt erfüllt“, so die damalige Entwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) im November 2005.² Was sich im Südsudan aber tatsächlich verändert hatte, war nicht die Menschenrechtssituation, sondern die politischen Bedingungen, denn durch das CPA waren nun die Voraussetzungen für eine Sezession des Südens gegeben.

2.4.2. Geographische und sektorale Verteilung der Gelder

OECD-Daten zufolge hat die BRD in den Jahren 2002 bis 2009 insgesamt 344 Millionen US\$ Entwicklungshilfe (also unter 10% der Gelder aus den USA) an den Sudan gezahlt, davon war etwa die Hälfte humanitäre Hilfe (Tabelle 3).

Für „Sicherheit“ und „Regierungsbildung“ waren es im gleichen Zeitraum zusammengenommen 48,4 Millionen US\$, bzw. 14%. Die Zahlungen für „Bildung“ und „Gesundheit“ belaufen sich auf 64,9 bzw. 14,3 Millionen US\$ (18,5% und 4,2%). Diese Daten schließen allerdings den deutschen Pflichtbeitrag zur UN-Militärmission im Sudan, die ebenfalls im Sicherheitssektor für den Aufbau der südsudanesischen Polizei zuständig ist, und weitere Beiträge zu UN Projekten nicht ein. Der UNMIS-Pflichtbeitrag umfasste z.B. seit 2005 jährlich zwischen 50 und 60 Millionen Euro. (Auswärtiges Amt 2011b)

Dem Auswärtigen Amt zufolge lag der Anteil der Darfur-Hilfe an der gesamten humanitären Hilfe zwischen 2005 und 2011 bei 66%, der Anteil der humanitären Hilfe im Südsudan bei lediglich 16%. (ebd.) Während also ein großer Teil der humanitären Hilfgelder in Darfur ausgezahlt wurde, sind die übrigen Entwicklungshilfgelder komplett in den südsudanesischen Staatsaufbau geflossen.

Der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Linkspartei ist zudem zu entnehmen, dass die BRD seit 2005 20 Millionen € in den durch die Weltbank verwalteten MDTF-S³ eingezahlt hat. (Deutscher Bundestag 2011a: 4) Durch diesen Fonds sollte laut Projektbeschreibung der Weltbank gleichzeitig „state building“ und „peacebuilding“ im Südsudan betrieben werden. (World Bank 2009: 3) Insgesamt hatte die Bundesregierung für den MDTF-N und den MDTF-S 88 Millionen € zugesagt. In den Topf für den Nordsudan hat sie jedoch nie eingezahlt. (Deutscher Bundestag 2011b: 12, 16) Darüber hinaus gibt die Bundesregierung in dem Dokument an, im Rahmen der Stärkung staatlicher Strukturen im Süden sechs Millionen € für

den Aufbau des städtischen Wassersektors, neun Millionen € für Regierungsaufbau bzw. Verwaltungsreformen, zwei Millionen € für Ernährungssicherung und nachhaltige Landwirtschaft sowie fünf Millionen € für Programme zur Rückführung und Reintegration von Flüchtlingen ausgegeben zu haben. Insgesamt weitere dreizehn Millionen € wurden in Aussicht gestellt (Deutscher Bundestag 2011a: 4) und werden laut BMZ im Jahr 2012 für staatliche Entwicklungshilfe an den nun unabhängigen Südsudan ausgezahlt. (BMZ 2011b)

Zwischen 2009 und 2011 hat die Bundesregierung zusätzlich 3,62 Millionen € für Demobilisierungsprogramme (denen mittlerweile in zahlreichen Studien attestiert wurde, keineswegs zur Entmilitarisierung beigetragen zu haben), knapp 0,5 Millionen € für Projekte des Technischen Hilfswerkes (THW) in Juba, 0,38 Millionen € für Fortbildungsprogramme des Max-Planck-Institutes zur Vorbereitung auf das Sezessionsreferendum und 1,3 Millionen € für die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen durch das Max-Planck-Institut bereitgestellt. Aus diesem Topf wurde beispielsweise die Erstellung der Übergangsverfassung für den Südsudan finanziert, die zwar mit den Worten „We, the People of Sudan“ beginnt, aber im März 2011 in Zusammenarbeit mit südsudanesischen Juristen und Parlamentariern im Max-Planck Institut in Heidelberg verfasst wurde. „Die Vorschläge aus Heidelberg werden in den kommenden Wochen einem größeren Teilnehmerkreis in Juba, der Hauptstadt des Südsudan, zugänglich gemacht“, heißt es in einer Erklärung der Max Planck Gesellschaft.⁴ Kritik erfuhr dieses Vorgehen ebenso wenig wie der Entschluss der südsudanesischen Regierung, in dem Verfassungsentwurf „Abyei zum Teil des Staatsgebietes zu erklären – im eklatanten Widerspruch zum CPA.“ (Deckert/Simon 2011b)

Weiter wurden der Bundesregierung zufolge 0,69 Millionen € zur Vorbereitung der Wahlen im Jahr 2010 ausgegeben, 4,7 Millionen € zur Stärkung von Polizeistrukturen durch die GIZ und 1,9 Millionen € zur Unterstützung des UN-Radionetzwerkes Miraya. (Deutscher Bundestag 2011b: 3) Auch im Bereich des zivilen Friedensdienstes (ZFD) beschränken sich die Ausgaben der Bundesregierung auf Projekte im Südsudan. Der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe (AGEH), dem Deutschen Entwicklungsdienst (DED – jetzt giz) und dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED) wurden dafür bis zum Jahr 2013 insgesamt 1,9 Millionen € in Aussicht gestellt.

Im Vergleich zu den Geldern aus den USA ist die Summe der deutschen Entwicklungshilfeszahlungen an den Sudan sehr klein. Sie unterstützen aber deutlich die sezessionistische Linie der US-Entwicklungszusammenarbeit. Ein Großteil der deutschen Entwicklungshilfe ist in Projekte geflossen, die der Abspaltung des Südsudan und dem Machtausbau wohlgesonnener politischer Strukturen innerhalb des Südsudan dienen. Was dies in der

Praxis bedeutet, soll beispielhaft an Programmen der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, heute giz) dargelegt werden.

2.4.3. Projekte der GTZ im Sudan

Die GTZ war seit 1972 im Sudan aktiv, stellte die Entwicklungshilfe jedoch entsprechend der Vorgaben des BMZ 1989 ein. Im Zuge der CPA-Verhandlungen übernahm die Gesellschaft wieder erste Aufträge im Südsudan. Bereits 2004 war sie im Auftrag des World Food Programme an Infrastruktur- und Straßenbauprojekten beteiligt. Seit 2006 gehört auch der Aufbau von Wasserverwaltung und Wasserwirtschaft im Auftrag des BMZ zu ihren Projektschwerpunkten im Südsudan. (GTZ 2011b) 2007, also vier Jahre vor der Unabhängigkeit, begann das GTZ-Projekt zur Unterstützung beim Staatsaufbau im Südsudan, vor allem im Bereich Governance/Verwaltungsreform und Dezentralisierung. (GTZ 2011a) Das Friedendabkommen, so die Projektbegründung, habe Möglichkeiten für die Neugestaltung der staatlichen und gesellschaftlichen Systeme im Südsudan eröffnet. (GTZ 2011a) Im Auftrag des Auswärtigen Amtes ist die GTZ zudem mit dem Aufbau von Polizeistrukturen im Südsudan und in Abyei befasst.

2.4.3.1. Straßenbau

Im Auftrag des südsudanesischen Ministeriums für Transport und Straßen und des World Food Programme beteiligte sich wie USAID auch die GTZ durch den Ausbau des Straßennetzes daran, die Sezession infrastrukturell zu ermöglichen. Das größte Projekt zwischen 2004 und 2011 war der Ausbau der Verbindung zwischen den südsudanesischen Städten Narus und Malakal, das die häufig gesondert aufgeführten Teilprojekte Bor-Juba und Juba-Kapweta einschließt. (GTZ 2011a) Malakal ist die Hauptstadt des im Südsudan nordwestlich gelegenen Staates Upper Nile. Narus liegt im südwestlich gelegenen Staat Ost-Equatoria an der Grenze zu Kenia, unweit der ugandischen Grenze. Der Ausbau dieser Straßenverbindung stellt laut Martin Müller von der Abteilung Zentral-/ Westafrika der GTZ eine Grundvoraussetzung für Wiederaufbau und Entwicklung des Landes dar. Die Gesellschaft wolle durch das Projekt infrastrukturelle Voraussetzungen für Transport und Handel schaffen. (Müller 2008: 19) Gemäß der Projektbeschreibungen sollten die an der ausgebauten Straße liegenden Städte und die heutige südsudanesische Hauptstadt Juba wirtschaftlich an das westlich gelegene Kenia und an Uganda angebunden werden, nicht aber an die sudanesische Hauptstadt Khartum oder andere Gebiete des Nordsudan. Die Projekte werden damit begründet, dass die Friedensbemühungen auch von der Rehabilitierung der Infrastruktur abhängen. Richtig daran ist, dass es in weiten Teilen des Landes kaum Straßen gibt und ein Ausbau der Infrastruktur notwendig ist. Das gilt allerdings nicht nur für den Süden, sondern auch für einen Großteil des Nordsudan und vor allem für ländliche Regionen. Die Arbeit der GTZ war eindeutig nicht darauf ausgerichtet, dem Problem der peripheren Beziehung des Südens zu Khartum oder der Isolierung weiter Bevölkerungsteile entgegenzuwirken, sondern auf die Verbindung des Südsudan zu den südlichen Anrainerstaaten.

2.4.3.2. Programm zur Unterstützung des Staatsaufbaus

Zur Unterstützung des Staatsaufbaus im Südsudan hat die GTZ in Zusammenarbeit mit dem Präsidialamt der GoSS vor allem

an der Umstrukturierung von Regierungsinstitutionen gearbeitet. Nach Jahrzehnten des Krieges erkenne das CPA Dezentralisierung und „Empowerment“ auf allen Staatsebenen als wichtigste Prinzipien für eine effektive und faire Verwaltung und Ressourcenverteilung an, heißt es in der Projektbeschreibung. (GTZ 2011c) Die Gesellschaft hat die GoSS beispielsweise bei einem Kommunalverwaltungsgesetz beraten, das eine Dezentralisierung der Verwaltungsaufgaben in die Gemeinden vorsieht. Sie betrachtet dieses Gesetz als „Meilenstein“ im Friedensprozess, denn *„angesichts der Abwesenheit von Staatlichkeit und der Polarisierung innerhalb der ethnisch heterogenen südsudanesischen Gesellschaft stellt eine Einigung über die Ausgestaltung der Dezentralisierung eine große Herausforderung dar.“* (GTZ 2011c) Konflikte entstanden demnach aufgrund von Staatsschwäche und entlang ethnischer Polarisierung. Regierungskritische Sudan-Experten kritisieren seit langem solcherlei ethnischierende Erklärungsmuster für bewaffnete Konflikte innerhalb des Sudan. (vgl. z.B. Deckert/Simon 2011a, 2011b) Deckert und Simon weisen beispielsweise zu Recht Bilder einer prähistorischen Gesellschaft und dämonischer Krieger-Mentalitäten zurück. Ethnische Gräben dienen schlechterdings zur ideologischen Mobilmachung (Deckert/Simon 2011a), können jedoch durch Zuschreibungen von Außen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch vertieft werden.

Dass der Aufbau eines Staates auf dieser Basis und ohne die grundlegende Veränderung sozialer Verhältnisse mit Friedenspolitik gleichgesetzt wird, entbehrt jeglicher Grundlage. In der südsudanesischen Bevölkerung wächst bereits die Befürchtung, dass die Macht dominanter Gruppierungen innerhalb der intern gespaltenen Regierung in Teilstaaten sowie auf Bezirks- und Unterbezirksebenen und damit auch das Konfliktpotenzial zunimmt. (Deckert/Simon 2011a) Wolfram Lacher (2011: 19) teilt in einer SWP-Studie die Sorge, südsudanesische Eliten könnten durch die Dezentralisierungsprojekte ihre Macht- und Klientelinteressen schlicht effizienter durchsetzen. Die GTZ-Politik kann demnach dazu führen, dass die Regierungselite über den Ausbau von Patronagenetzwerken konkurrierende Interessengruppen in den zivilen und militärischen Machtapparat einzubeziehen versucht. (ebd.: 21) *„Parlamente auf südsudanesischer und Gliedstaatsebene dienen vor allem als Patronage-Instrumente.“* (ebd.: 20) Diese Einschätzungen stehen den Angaben der GTZ, den Aufbau einer *„bürgernahen öffentlichen Verwaltung“* (GTZ 2011c) zu unterstützen, diametral entgegen.

2.4.3.3. Stärkung der Polizei im Südsudan

Der Aufbau der Polizei ist ein zentrales Element des Staatsaufbaus im Südsudan und wurde seit 2005 hauptsächlich von UNMIS betrieben. Auch die BRD ist am UNMIS-Polizeiaufbau beteiligt aber das Auswärtige Amt unterstützt den Southern Sudan Police Service (SSPS) darüber hinaus mit eigenen Programmen, die von der GTZ durchgeführt werden. (Auswärtiges Amt 2010) Sie stattet den SSPS vor allem mit Kommunikationsmitteln aus, mit denen analog zur politischen Dezentralisierung landesweit auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen polizeiliche Daten ausgetauscht werden können. (GTZ 2011d) Nach der Darstellung der GTZ trage die materielle Ausrüstung der SSPS zum Schutz der Zivilbevölkerung bei und die Stärkung der SSPS fördere den Friedensprozess. Doch das Gegenteil ist der Fall. Zunächst sind die SPLA und die SSPS nicht eindeutig voneinander zu trennen. Ein Großteil der Polizisten im Südsudan besteht aus ehemaligen Kämpfern der SPLA, die ohne Polizeitrainings in die SSPS aufgenommen wurden. (Lokuji/ Abatneh/ Wani 2009: 14, Lacher 2011: 25) Die SSPS orientiert sich weder an geltendem südsuda-



Rekruten des Südsudanesischen Polizei bei einer Übung in Rajaf - die Polizei war dafür vorgesehen, das Referendum 2011 zu schützen. UN-Foto/ Paul Banks 2010.

nesischem Recht noch an Menschenrechten und ist weit davon entfernt, die Basisrechte der Südsudanesen verantwortungsvoll zu schützen. (Lokuji/ Abatneh/ Wani 2009) Abgesehen davon, dass die SSPS in der Bevölkerung als inkompetent und korrupt gilt, bildet sie eine zusätzliche Gefahrenquelle für die Bevölkerung, die bis zu Übergriffen und schweren Menschenrechtsverletzungen reicht. (Lacher 2011: 11) In einem von der BRD und anderen westlichen Gebern finanzierten SSPS-Ausbildungszentrum, in dem offiziell auch Trainings in Sachen Menschenrechtsstandards stattfinden sollten, sind Skandale um schwere Menschenrechtsverletzungen innerhalb des Zentrums sowie durch dort geschulte Polizisten an der Bevölkerung bekannt geworden. (Lacher 2011: 24, 26, Haefliger 2011) Die Gewalt der Polizei richtet sich dabei häufig gegen politische Oppositionelle. Human Rights Watch berichtet zudem von menschenrechtswidrigem Vorgehen der SSPS in zahlreichen Fällen, z.B. gegen Studierendendemonstrationen. (vgl. HRW 2009: 13) Die Bundesregierung unterstützte also, deklariert als Friedenspolitik, seit 2005 den Aufbau einer Polizei im Südsudan, die eine zusätzliche Gefahrenquelle für die Bevölkerung darstellt. Aber: sie stellte eine Notwendigkeit für die Abspaltung vom Sudan dar.

3. Schlussfolgerungen: Krieg im Sudan und Einflussnahme von außen

Die Entwicklungszusammenarbeit der USA einerseits und der BRD andererseits mit dem Sudan ist unter quantitativen Gesichtspunkten nicht miteinander vergleichbar – die Zahlungen der USA waren erheblich höher. Auch die Schwerpunkte der Finanzierung wurden teilweise unterschiedlich gesetzt. Vergleichbar ist jedoch die Ausrichtung der Entwicklungspolitik: Nachdem sich abzeichnete, dass die SPLA trotz militärischer Unterstützung die Macht im Sudan nicht übernehmen würde, haben beide Staaten im Zuge des CPA-Prozesses ihre Sudan-Strategie auf die Abspaltung des Südsudan ausgerichtet – die Entwicklungszusammenarbeit diente ihnen dabei als Mittel, die Sezession zu befördern. Die Unabhängigkeit als reale Option ist erst durch massiven Druck von außen auf die politische Agenda gesetzt worden. Die Regierungen Deutschlands und der Vereinigten Staaten haben im Sudan in den vergangenen Jahren, ohne selber Krieg zu führen, eine Politik der Schwächung al-Bashirs betrieben und ihren „state-building“-Baukasten, zu dem Militär- und Entwicklungshilfe ebenso zählen wie Sanktionen, zur aktiven Sezessionshilfe genutzt. Wenn beide Mächte auch nicht als einheitlicher westlicher Block zu betrachten sind, sind sie sich in

Bezug auf ihre Sudan-Politik durchaus einig, den neuen Staat in das eigene Herrschaftssystem zu integrieren. Nun stellt sich die Frage, welche Interessen durch diese Strategie verfolgt wurden. Unter Kritikern der Politik westlich-kapitalistischer Staaten wird meist angenommen, dass die umfangreichen Ölvorkommen im Südsudan Motor sowohl für den Krieg zwischen Nord- und Südsudan als auch für die geopolitisch motivierte Einflussnahme von außen (gewesen) sind.

Tatsächlich ist diese Annahme naheliegend: Human Rights Watch (2003: 37) beschreibt in einem ausführlichen Bericht über die Aktivitäten von Ölkonzernen im Sudan, welche Rolle Öl und damit verbundene Profitinteressen im Bürgerkrieg gespielt haben. *„Der Zusammenhang zwischen Krieg und Vertreibungskampagnen zur Entwicklung des Ölsektors ist offensichtlich: Die Ölgebiete, in denen die Bevölkerung gezielt vertrieben wurden, sind diejenigen, in denen eine Konzession genehmigt und eine Pipeline fertiggestellt wurde.“* Seitdem Ende der 1980er Jahre die Erdölförderung begann, haben sich Eliten im Norden den Ölreichtum im Prinzip allein angeeignet und zahlreiche Menschen aus Ölfördergebieten getötet oder vertrieben, was zu massiven bewaffneten Auseinandersetzungen in den entsprechenden Regionen geführt hat. Auch nach der Sezession gab es zwischen Norden und Süden Kämpfe um Öl. Der Ölkonzern Chevron, durch den das sudanesisches Öl entdeckt worden war, verließ den Sudan ebenso wie die französische Total nach dem Militärputsch al-Bashirs im Jahr 1989. Seither ist zwar kein US-Konzern am sudanesischen Ölgeschäft beteiligt, der Ölsektor wuchs aber dennoch: Zum Misslieden der USA profitierte China vom Rückzug der westlichen Konzerne und stieg in die Ölförderung im Sudan ein, als al-Bashir Partner für die Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC) suchte. Die chinesische CNPC ist seither der größte Ölförderer im Sudan. (Seifert 2008: 29) Das Land (in seinen Grenzen bis 2011) verfügte mit 6,4 Mrd. Barrel⁶ Erdöl nach Libyen, Nigeria, Algerien und Angola über das fünfgrößte Erdölvorkommen Afrikas. Ein Großteil davon liegt im heutigen Südsudan, bzw. in der Nord-Süd-Grenzregion und wurde somit durch die Sezession der direkten Kontrolle Khartums entzogen. Im Januar 2012 haben die Regierungen Südsudans und Kenias zudem ein Abkommen über den Bau einer Pipeline zum kenianischen „Lamu Port“ getroffen, die die südsudanesischen Ölförderung komplett vom Sudan unabhängig machen würde. (BBC 2012)

Vor diesem Hintergrund scheint es naheliegend, dass die USA und ihre Verbündeten in den vergangenen Jahren eine Politik der Spaltung betrieben haben, um westlichen Konzernen den Weg in das (süd)sudanesisches Ölgeschäft wieder zu ebnen, ohne dabei auf eine Kooperation mit al-Bashir angewiesen zu sein. Doch diese Erklärung greift zu kurz. Zwar wäre es falsch, anzunehmen, das Öl spiele keine Rolle. Es gibt jedoch derzeit keine Anzeichen für ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse an der Neuerwerbung südsudanesischer Ölkonzessionen durch westliche Konzerne. Ebenso wenig wird (offen) zu verhindern versucht, dass China bereits kurze Zeit nach der Unabhängigkeitsfeier in Juba gute Geschäfte mit dem Südsudan macht. Die Abspaltung des Südens hat den USA, der BRD und anderen westlichen Mächten also nicht vorrangig zur Saturation direkter Rohstoffinteressen genützt. Auf der Bühne internationaler Auseinandersetzungen sollte die Sezession des Südsudan vor allem zwei Zwecke erfüllen:

Erstens schob die Spaltung des Staates dem einfachen Spiel einen Riegel vor, das China im Sudan seit dem Rückzug des Westens sowohl wirtschaftlich als auch politisch hatte. Durch den Aufbau guter Beziehungen zum Sudan und anderen Staaten, mit denen die USA nicht kooperieren, konnte China in den vergangenen Jahren die eigene Vorherrschaft auf dem afri-

kanischen Kontinent massiv ausdehnen und ist den westlichen Mächten damit zunehmend ein Dorn im Auge geworden. China sichert sich damit nicht nur Rohstoffe für die eigene, im weltweiten Vergleich stark wachsende Wirtschaft, sondern stellt durch sein zunehmendes politisches, entwicklungspolitisches und derweil auch militärisches Auftreten zudem die Monopolstellung der USA in politischen Aushandlungsprozessen massiv in Frage. Die Unterstützung des Sezessionismus ist daher als geopolitischer Zug zu bewerten, durch den Chinas Vormarsch in Afrika und damit sowohl die chinesische Kontrolle über das Öl als auch dessen zunehmende politische Einflussnahme erschwert werden soll. Johnnie Carson, US-Staatssekretär für afrikanische Angelegenheiten, bekräftigt diese Einschätzung. Zwar betrachte man China noch nicht als militärische oder als Sicherheitsbedrohung, doch als einen „sehr aggressiven und schädlichen ökonomischen Rivalen ohne jegliche Moral.“ Carson benannte sogar Bedingungen, unter denen die USA einen härteren Kurs gegen Chinas Afrikapolitik einlegen sollten: „Haben sie Verträge über Militärbasen unterzeichnet? Bilden sie Armeen aus? Sind geheimdienstliche Operationen in Gang gesetzt worden? Sobald sich auf diesen Gebieten etwas tut, werden die Vereinigten Staaten beginnen, sehr besorgt zu sein.“ (Zitiert nach Wagner 2011: 6) Auch wenn Salvar Kiir gute Geschäfte mit China macht – ein souveränes Staatsoberhaupt, das unabhängig von westlichen Geberstaaten über die eigene wirtschaftliche und politische Ausrichtung entscheiden kann, ist er nicht.

Zweitens wollte man durch die Sudan-Politik der vergangenen Jahre das Regime al-Bashir's schwächen und wenigstens über einen Teil des Landes die Kontrolle erlangen. Der Sudan war bis 2011 nicht nur der flächengrößte Staat Afrikas, sondern geographisch in unmittelbarer Nähe zum Horn von Afrika gelegen. Al-Bashir hatte sich zwar in den vergangenen Jahren offener gegenüber einer Kooperation im „Kampf gegen den Terrorismus“ der USA gezeigt, wurde von den führenden westlichen Staaten jedoch nie als verlässlicher Partner eingestuft. Einem Bericht des US-Außenministeriums von 2005 zufolge sollte eine Wende dieser Situation herbeigeführt werden, denn „gemessen an der Größe des Sudan, seinem Öl- und Ressourcenreichtum und seiner Lage am volatilen Horn von Afrika ist dies wichtig für die nationalen Interessen der USA in der Region.“ (USDoS 2005: 259) Seit langem wird dem Sudan beispielsweise vorgeworfen, als Rückzugsgebiet für diverse Rebellenorganisation zu dienen, die der eigenen Politik am Horn von Afrika hinderlich sind. Die Sezession des Südsudan bot zwar keine holistische Lösung – zumindest ein Teil des Landes, zudem der näher am Horn von Afrika gelegene, konnte auf diese Weise jedoch nicht nur wirtschaftlich an die verbündeten südlichen Anrainerstaaten angebunden werden, sondern auch politisch. Damit ist er für die eigene Kriegspolitik am Horn von Afrika berechenbarer und im Konflikt mit China zumindest potentiell auf der eigenen Seite. In al-Bashir haben westliche Staaten keinen zuverlässigen Verbündeten für ihre Afrikapolitik, in dem von ihnen massiv abhängigen Salvar Kiir (zumindest vorerst) jedoch schon. Gründe für die Ausübung territorialer Herrschaft im Sudan gibt es aus Sicht der westlichen Mächte damit ausreichend.

3.1. Gegen Krieg sein reicht nicht immer aus

Dass Entwicklungszusammenarbeit als ziviles Mittel imperialistischer Außenpolitik verstanden werden muss, gilt also nicht nur für Kriegsschauplätze wie Irak und Afghanistan, wohin die USA ganz im Sinne des „Comprehensive Approach“ die größten Summen „Entwicklungsgelder“ fließen lassen, sondern auch für den Sudan. Die Entwicklungszusammenarbeit stand keineswegs



Karte des Südsudan mit den als Konzessionen für Ölförderung vergebenen Flächen, den bestehenden Pipelines Richtung Norden - die Region Abyei ist als Fläche rechts von Darfur mit gestrichelter Linie gekennzeichnet. Karte: IMI 2012.

im Zeichen eines Prozesses, der darauf ausgelegt war, Konflikte tatsächlich zu lösen und einen wirklichen Frieden herbeizuführen oder die Lebenssituation der Menschen zu verbessern. Sie hat vielmehr dazu beigetragen, durch den Staatsaufbau die Sezession als einzige Option darzustellen. Für die Bevölkerung im Süden wurde vor dem Referendum die Fragestellung verändert, die die Abstimmung umrahmte. Das öffentlich vermittelte Bild, zu dem nebenbei bemerkt auch Khartum beigetragen hat, war dieses: Entweder Sezession oder al-Bashir und Krieg. Sechs Jahre lang wurde „Friedensbildung“ sowohl von der GoSS als auch von westlichen Helfern allein mit dem Aufbau staatlicher Strukturen, des Militärs und der Polizei unter Vorherrschaft der SPLM/A gleichgesetzt. Die Hilfe bestand darin, dem Südsudan „dabei zu helfen, das Land auf ein Zwei-Staaten-Ergebnis vorzubereiten“, so Ted Dagne (2011: 9) vom Forschungsdienst des US-Kongresses. Was zivile Konfliktbearbeitung genannt wurde, war der Aufbau eines neuen undemokratischen Regimes in Juba. Die südsudanesischen Wähler dienten aus Sicht westlicher Politiker in diesem Prozess als Urnengänger zur Legitimation der Abspaltung. Das Ziel der USA und der BRD war nie, die Einheit des Sudan attraktiv zu machen, der südsudanesischen Bevölkerung zu ihrem Selbstbestimmungsrecht zu verhelfen oder ihr eine eigenständige Entwicklung zu ermöglichen – geschweige denn dabei zu helfen, die Wurzeln der Konflikte im Sudan zu beheben.

Die pompöse Jubelstimmung der groß inszenierten Unabhängigkeitsfeier dürfte aber für den allergrößten Teil der SüdsudanInnen mittlerweile zu einem Trugbild geworden sein. Beim Staatsaufbau ist kein Staat hervorgebracht worden, der unabhängig von ausländischer Unterstützung überlebensfähig wäre. Da westliche Entwicklungshilfe immer an politische und wirtschaftliche Bedingungen geknüpft ist, wird der Südsudan auf lange Zeit von seinen Geberländern abhängig sein. Eine für einen Großteil der Bevölkerung Sudans akut aber noch brisantere Folge der internationalen Unterstützung für den „Friedensprozess“ ist schlicht die Abwesenheit von Frieden. Es ist abzusehen, dass weiterhin sowohl bewaffnete Konflikte innerhalb des Südsudan als auch mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut Konflikte zwischen Nord- und Südsudan eskalieren werden. Die hiesige Friedensbewegung muss ihre Lehren daraus ziehen: Gegen offenen Krieg sein reicht nicht aus und Militärinterventionen können nicht abgekoppelt von anderen außenpolitischen Mitteln behandelt werden. Imperialistische Politik muss mit all ihren Mitteln – und dazu gehört oft auch die als vermeintliche Alternative deklarierte „Entwicklungszusammenarbeit“ – analysiert und bekämpft werden.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2010): Polizeiaufbau im Südsudan. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Regionale-Schwerpunkte/Afrika/G8FriedenSicherheit/Sudan/Sudan_node.html, 14.02.2012
- Auswärtiges Amt (2011a): Sudan. Innenpolitik. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Sudan/Innenpolitik_node.html, 14.02.2012
- Auswärtiges Amt (2011b): Deutsche Beteiligung an UNMIS. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Regionale-Schwerpunkte/Afrika/Sudan/UNMIS_node.html, 14.02.2012
- BBC (2012): South Sudan in Kenyan Oil Pipeline Deal. 25.02.2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-16720703>, 14.03.2012
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011a): Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick. Bonifatius Druck und Verlag. Paderborn.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011b): Die Partnerländer der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Südsudan. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/suedsudan/index.html, 14.02.2012
- Bundesregierung (2010): Länderkonzept Sudan. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/584318/publicationFile/156371/Sudankonzept.pdf>, 14.02.2012
- Dagne, Ted (2011): The Republic of South Sudan: Opportunities and Challenges for Africa's Newest Country. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41900.pdf>, 14.02.2012
- Deckert, Roman (2008): Deutsches Kriegsgerät im Sudan. <http://www.dfg-vk.de/thematisches/kleinwaffen-aechten/2008/288>, 10.04.2012
- Deckert, Roman/ Simon, Tobias (2011a): Warum die Kämpfe im Südsudan keine "Stammeskriege" sind. In: Zenith. Zeitschrift für den Orient. 01.09.2011. <http://www.zenithonline.de/deutsch/wirtschaft/artikel/warum-die-kaempfe-im-suedsudan-keine-stammeskriege-sind-002154/>, 14.03.2012
- Deckert, Roman/ Simon, Tobias (2011b): Neue Gewalt im Südsudan: "Böser Norden vs. Guter Süden?" In: Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten e.V (Inamo) Nr. 66. S. 66-69.
- Deutscher Bundestag (2011a): Drucksache 17/4416. 17. Wahlperiode. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Niema Movassat, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/4312 – Zur Entsendung einer EU-Battlegroup in den Sudan.
- Deutscher Bundestag (2011b): Drucksache 17/5814. 17. Wahlperiode. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Kathrin Vogler, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/5612 – Maßnahmen der zivilen, gewaltfreien Konfliktbearbeitung und der nachhaltigen Entwicklung zur Unterstützung des Nord-Süd-Friedensprozesses im Sudan.
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2011a): Sudan. <http://www.gtz.de/de/praxis/15563.htm>, 14.02.2012
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2011b): Entwicklung des städtischen Wasser- und Sanitärsektors. <http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/30187.htm>, 14.02.2012
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2011c): Programm zur Unterstützung des Staatsaufbaus. <http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/20998.htm>, 14.02.2012
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2011d): Stärkung der Funktionsfähigkeit von Polizeistrukturen in Afrika – Komponente Südsudan. <http://www.gtz.de/de/praxis/30771>.

htm, 14.02.2012

- Haefliger, Markus (2011): Neuer Skandal um Polizei im Südsudan. Kollektivstrafe mit Todesursache bei einem von westlichen Geberländern prioritär geförderten Projekt. Neue Züricher Zeitung, 22. 01. 2011. http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/neuer_skandal_um_polizei_im_suedsudan_1.9177350.html, 14.02.2012
- Human Rights Watch (HRW) (2003): Sudan, Oil and Human Rights. <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/sudan-print.pdf>, 14.3.2012
- Human Rights Watch (HRW) (2009): Sudan. "There is No Protection". Insecurity and Human Rights in Southern Sudan. http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southsudan0209_webwcover.pdf, 10.04.2012
- Lacher, Wolfram (2011): Staatsaufbau im Südsudan. Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und Grenzen internationalen Statebuildings. Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Berlin.
- Lokuji, Alfred S./ Abatneh, Abraham S./ Wani, Chaplain K. (2009): Police Reform in Southern Sudan. The North-South Institute. <http://www.nsi-ins.ca/content/download/SSR%20Sudan.pdf>, 14.03.2012
- Müller, Martin (2008): Entwicklungszusammenarbeit in der Praxis. Die Arbeit der GTZ an den Beispielen Ghana und Südsudan. http://www.uni-trier.de/fileadmin/fb6/prof/RAU/Lehre/Afrika_VL_07_Mueller.pdf, 14.02.2012
- Organisation for Economic Co-Operation and Development: OECD. StatExtracts (2011): <http://stats.oecd.org/>, 10.04.2012
- Seifert, Andreas (2008): China in Afrika. Oder: Zu einem anstehenden Paradigmenwechsel in der Frage der Nichteinmischung in die Angelegenheiten anderer Staaten. Studie der Informationsstelle Militarisierung e.V. (IMI), Nr. 09/2008. Tübingen.
- US Department of State (USDoS) (2005): FY 2005 Congressional Budget Justification for Foreign Operations. <http://www.state.gov/s/d/rm/rls/cbj/2005/index.htm>, 16.03.2012
- US Energy Information Administration (USEIA) (2011): Sudan Country Analysis Brief. <http://205.254.135.7/countries/cab.cfm?fips=SU>, 14.3.2012
- Wagner, Jürgen (2011): Südsudan: Neue Heimat für AFRI-COM? Informationsstelle Militarisierung e.V. (IMI) Ausdruck, Februar 2011. S. 4-7.
- World Bank (2009): Multi-Donor Trust Fund for Southern Sudan. Turning The Corner. Annual Report 2009. <http://site-resources.worldbank.org/INTAFRMDTF/Resources/Sudan-MDTF-S-AR-0729.pdf>, 14.02.2012

Anmerkungen

- 1 In der Bundestagsdrucksache 17/5814 schreibt die Bundesregierung, dass sie die Unterstützung des Staatsaufbaus im Südsudan als Unterstützung des Nord-Süd-Friedensprozesses begreift. (Deutscher Bundestag 2011b: 2) In diesem Zusammenhang spricht sie auch von einer „international koordinierten Strategie zum Staatsaufbau im Südsudan“ (ebd.: 3).
- 2 http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=1162:bmz-nimmt-entwicklungszusammenarbeit-mit-sd-sudan-auf&catid=45&Itemid=90
- 3 Die von der Weltbank verwalteten Multi Donor Trust Funds für Nord- und Südsudan (MDTF-N und MDTF-S) gelten als Model für die im Zuge der CPA-Verhandlungen festgelegten multilateralen Finanzierungsprogramme.
- 4 <http://www.mpg.de/1222623/Suedsudan>, 06.03.2012
- 5 Die deutsche Übersetzung des Zitats von Human Rights Watch wurde übernommen von Wagner (2004).
- 6 Der U.S. Energy Administration (USEIA 2011) zufolge liegen verschiedene Schätzungen der Ölbestände im Sudan zwischen 4,2 und 6,7 Mrd. Barrel Öl.