

A stylized map of South Sudan composed of a grid of grey dots. Several dots are highlighted in red, indicating specific regions or areas of interest. The map is positioned behind the main title and subtitle.

Hohes Risiko – Warum sich die Krise im Südsudan weiter verschärfen wird

Lage, Akteure, Szenarien

HENRIK MAIHACK
November 2016

- Nach dem erneuten Ausbruch des Bürgerkriegs im Südsudan ist das regionale Friedensabkommen gescheitert. Eine bewusste Politisierung von Ethnizität hat zu einer weiteren Verschärfung der Gewalt in vielen Landesteilen geführt. Die Friedenstruppen der Vereinten Nationen (VN) sind nahezu handlungsunfähig, was angesichts ihrer Schutzfunktion für Zivilist_innen nur Fassungslosigkeit hervorrufen kann.
- Die Regierung hat keine Kontrolle mehr über weite Teile des Landes. Staatlichkeit im Südsudan ist nicht »nur« fragil, sondern zunehmend inexistent. Das Militär geht immer aggressiver gegen Rebellen und Zivilbevölkerung vor. Verschiedene Rebellengruppen kämpfen für unterschiedliche lokale sowie dezentrale politische und wirtschaftliche Ziele und sind offenbar zunehmend geeint in ihrer Ablehnung der Regierung in Juba.
- Die internationale Gemeinschaft hält an der Umsetzung des de facto gescheiterten Friedensabkommens fest und setzt auf die Sicherung der Hauptstadt durch eine 4.000 Soldat_innen starke *Regional Protection Force* (RPF), die jedoch nur wenig mehr als Juba sichern kann. Wann und unter welchen Bedingungen diese RPF nach Juba kommen kann, ist allerdings ungewiss.
- Die alleinige Fokussierung auf den politischen Zweikampf zwischen Präsident Salva Kiir und dem ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar hat zu weitgehend ineffektiven regionalen und internationalen Friedensbemühungen geführt. Ein Neuanlauf, welcher den regionalen politischen Dialog mit dezentralen und inklusiven Friedensprozessen zusammenbringt, wäre dringend notwendig und erfolgversprechender.
- Die vorliegende Analyse beleuchtet angesichts der unübersichtlichen Lage die Interessen der wichtigsten Akteure und nennt mögliche Szenarien.

Die aktuelle Lage

Nach den Gefechten in Juba im Juli 2016 zwischen den Soldaten des Präsidenten Salva Kiir und den Kämpfern des ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar hat der Bürgerkrieg erneut begonnen. Das Friedensabkommen vom August 2015 ist damit in der Praxis gescheitert. Machar war zur Flucht in die Demokratische Republik Kongo gezwungen, von wo er in den Sudan und schließlich nach Südafrika weiterreiste. Die von Machar angeführte *SPLM In Opposition* (SPLM-IO) hat inzwischen die Wiederaufnahme des bewaffneten Kampfes gegen das Regime in Juba verkündet. Kiir und seine *SPLM-In Government* (SPLM-IG) versuchen indessen mit den wenigen in der Hauptstadt verbliebenen Ministern aus Machars Fraktion und dem neuen Vizepräsidenten Taban Deng, die inzwischen offiziell aus der SPLM-IO ausgeschlossen worden sind, weiter zu regieren. Und sie geben an, das Friedensabkommen nun umsetzen zu wollen.

Die Kontrolle über ländliche Gebiete jenseits der Hauptstadt und der Rückhalt der Regierung in der Bevölkerung schwinden immer weiter. Die Kampfhandlungen haben sich mittlerweile nach Upper Nile im Nordosten des Landes verlagert, wo auch zwischen 2013 und 2015 heftig gekämpft wurde. Noch heftiger sind die Kämpfe aber derzeit in der südlichen Region Equatoria, das in der Vergangenheit kaum im Mittelpunkt der Gefechte stand. Hier tobt inzwischen ein regionaler Konflikt, in dem eine heterogene und lose Koalition von bewaffneten Gruppen gegen das Regime in Juba kämpft. Das Militär geht derzeit offenbar immer aggressiver gegen Rebellen und Zivilbevölkerung vor. Südsudanesischen Medien und Vertreter_innen der Zivilgesellschaft berichten von brutalen Massakern an Zivilist_innen, die verdächtigt werden die Rebellen zu unterstützen. Flüchtlinge in Uganda sprechen von Zwangsrekrutierungen junger Männer seitens verschiedener Rebellengruppen, um gegen das Militär zu kämpfen. Wie schlimm die Situation im Süden des Landes ist, wird durch die steigenden Flüchtlingszahlen im benachbarten Uganda deutlich. Seit Juli 2016 ist im ugandischen Bidibidi an der Grenze zum Südsudan das drittgrößte Flüchtlingslager der Welt mit ca. 200.000 Flüchtlingen entstanden.

Die Gewalt eskaliert derzeit auch, weil Regierung und Rebellen gleichzeitig versuchen, die Bevölkerung entlang ethnischer Linien für ihre jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Ziele zu mobilisieren, auch wenn der aktuellen Gewalt eigentlich Konflikte um die Verteilung

von politischer Macht und Ressourcen auf verschiedenen Staatsebenen zugrunde liegen.¹ Alle zentralen wie dezentralen Konfliktparteien betonen derzeit verstärkt vorgebliche ethnische Konfliktlinien. Insbesondere die ansteigende Gewalt in der Umgebung der südlichen Stadt Yei veranlasste einen Sonderbotschafter der VN zu der Warnung, dass die mittlerweile außer Kontrolle geratene Gewalt entlang ethnischer Linien das Risiko für einen Genozid im Südsudan steigen ließe.

In vielen Landesteilen hat der Staat de facto aufgehört zu existieren. Gehälter von Sicherheitskräften sowie im öffentlichen Sektor werden seit Monaten nicht mehr regelmäßig gezahlt. Selbstverteidigungsmilizen organisieren sich und von allen Seiten kommt es regelmäßig zu Übergriffen auf die Zivilgesellschaft. Darüber hinaus flüchten viele Südsudanese_innen in die Nachbarländer. Über 200.000 Menschen befinden sich in *Protection of Civilian Sites* (POC) der VN innerhalb des Landes, davon 38.000 allein in Juba. Diese Menschen sind auf den Schutz der über 12.000 im Südsudan stationierten Blauhelme der VN angewiesen. Mehr als eine Million Menschen sind ins benachbarte Ausland geflüchtet. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung ist auf dringende humanitäre Hilfe angewiesen.

Die vom VN-Sicherheitsrat für die Sicherung Jubas im September 2016 mandatierte *Regional Protection Force* (RPF) von bis zu 4.000 Soldat_innen wird von der Regierung weiter verzögert und steht zudem vor großen logistischen Herausforderungen. Auch die Sicherheitssituation in Juba bleibt angespannt. Die Zufahrtswege von Uganda und Kenia nach Juba werden von verschiedenen Milizengruppen immer wieder angegriffen, was zu einer wirtschaftlichen Notlage in der importabhängigen Hauptstadt geführt hat. Die aggressive Rhetorik der politischen Entscheidungsträger_innen deutet auf eine weiter eskalierende Gewalt ab Ende der Regenzeit ab Jahresende 2016.

1. Der Präsident und der Chef des Militärs gehören zur Bevölkerungsgruppe der Dinka (ca. 36 Prozent der Bevölkerung) und versuchen offenbar aktuell Menschen aus Regionen, in denen die Dinka die größte ethnische Gruppe sind, für ihre politischen bzw. militärischen Ziele zu mobilisieren. Machar und sein Nachfolger als Vizepräsident, Taban Deng, gehören hingegen zur Bevölkerungsgruppe der Nuer (ca. 16 Prozent der Bevölkerung), die größtenteils im Nordosten des Landes beheimatet ist. Beide Bevölkerungsgruppen sind jedoch nicht homogen. Kiir und Machar haben in der Vergangenheit immer wieder versucht, »ihre« Bevölkerungsgruppen für die Erreichung politischer und wirtschaftlicher Ziele zu mobilisieren. Die Mehrheit der Bewohner_innen Equatorias im Süden des Landes gehören weder der Bevölkerungsgruppe der Dinka noch der Bevölkerungsgruppe der Nuer an, sondern verschiedenen kleineren Bevölkerungsgruppen. In Equatoria versuchen Rebellen offenbar immer erfolgreicher, gegen eine angebliche »Dinka-Dominanz« zu mobilisieren.

Wer hat welche Interessen in der aktuellen Situation?

Um die bevorstehende weitere Eskalation besser einschätzen zu können, hilft ein Blick auf die derzeit wichtigsten Akteure im Südsudan sowie deren Interessen und Handlungsmöglichkeiten. Aufgrund der verschiedenen, sich gegenseitig überlagernden Konfliktstrukturen sowie alten und neu auftretenden Gruppen muss eine solche Analyse derzeit unvollständig bleiben, erleichtert aber dennoch das Verständnis der hohen kurz- bis mittelfristigen Risiken für den Südsudan.

Die Regierung / SPLM-In Government (SPLM-IG)

Die Regierung von Präsident Kiir sieht sich nach der Flucht von Machar in der Hauptstadt zwar faktisch keiner Opposition mehr gegenüber, ist aber dennoch geschwächt. Wirtschaft und Staatseinnahmen sind zusammengebrochen. Einflussreiche Teile des Militärs sind aus der Armee desertiert und kämpfen nun gegen die Regierungarmee. Durch die Ernennung von Deng zum Nachfolger Machars im Amt des Vizepräsidenten versuchte Kiir zwar nach außen den Schein von Normalität und einer weiterhin möglichen Umsetzung des Friedensabkommens zu wahren sowie einige der SPLM-IO-Kommandeure bzw. deren loyale Kämpfer für die Regierung zu gewinnen, doch stehen weder ausreichend finanzielle Ressourcen für die Kooptierung von IO-Kämpfern zur Verfügung noch ist klar, wie loyal Deng der Regierung tatsächlich gegenübersteht. Es ist nicht auszuschließen, dass Deng erneut die politischen Seiten wechseln wird, wie er es in der Vergangenheit bereits öfters getan hat.

Weder Kiir noch Machar oder Deng haben derzeit offenbar direkten Einfluss auf viele der dezentralen Konfliktakteure. Aufgrund der stockenden Ölförderung und dem Staatsbankrott stehen kaum finanzielle Ressourcen zur Verfügung, sodass die Regierung unter Präsident Kiir keine der Milizen finanziell kooptieren und damit die Kämpfe beenden könnte, wie dies früher immer wieder geschah. Somit verstärken sich die lokalen und nationalen Konfliktmuster derzeit gegenseitig. Ergebnis ist eine abnehmende Kontrolle der Regierung und zunehmende Gewalt im ganzen Land.

Kiir steht zudem unter Druck, den Konflikt weiter zu eskalieren, da während der (Gegen-)Angriffe von Milizen

in Equatoria gegen die vorrückende Regierungarmee im Oktober und November 2016 laut Medienberichten gezielt Angehörige der Bevölkerungsgruppe der Dinka exekutiert wurden, der auch der Präsident angehört. Um die politische Loyalität wichtiger Gruppen in der Hauptstadt gegenüber seinem Regime zu stärken, das zunehmend auch von ehemals unterstützenden Akteuren infrage gestellt wird, sieht sich Kiir offenbar gezwungen, seine Rhetorik in Richtung einer ethnischen Spaltung des Landes weiter zuzuspitzen. Am 19. Oktober 2016 erklärte der unter Druck geratene Präsident öffentlich, dass er keine andere Möglichkeit mehr sehe, als eine »Dinka-Armee« zu mobilisieren, um die Kämpfe zu beenden. Die Angst vor gezielten Racheakten gegenüber Angehörigen anderer Bevölkerungsgruppen hat damit im ganzen Land zugenommen. Es ist ein Kreislauf der Gewalt entlang politisierter ethnischer Linien entstanden, der derzeit offenbar kaum noch zu stoppen ist.

Die Opposition / SPLM-In Opposition (SPLM-IO)

Auf den ersten Blick scheint die SPLM-IO derzeit geschwächt. Machar ist nur knapp aus Juba entkommen und hat dabei viele Kämpfer verloren. Zudem fällt es ihm schwerer als in der Vergangenheit, dauerhaftes Exil in einem der Nachbarländer zu finden. Die angespannte innenpolitische Situation in Äthiopien sowie das regionale Ziel Äthiopiens, als neutraler Vermittler in der Region anerkannt zu werden, hat ein von ihm angestrebtes Exil in Addis Ababa erschwert. Sein Pressesprecher in Kenia wurde Anfang November verhaftet, nachdem er in einem Facebook-Kommentar die Entlassung des kenianischen Oberkommandierenden der Blauhelmission UNMISS im Südsudan durch den VN-Generalsekretär begrüßte. Andere Länder der Region wollen ebenfalls nicht als einseitig wahrgenommen werden, sodass Machar derzeit zum Abwarten gezwungen ist.

Die internationale Gemeinschaft sowie die Regionalorganisation *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) sind sich uneinig, ob Machar politisch fallengelassen oder weiterhin eingebunden werden sollte. Machar kündigte unterdessen in Südafrika öffentlich an, für seinen, nach seiner Aussage rechtmäßigen Platz in der südsudanesischen Politik weiter zu kämpfen. Daher versucht er derzeit, eine größere und heterogene Rebellenkombi aufzubauen und noch vor Jahresende in den Südsudan zurückzukehren.

Eine weitere Herausforderung für Machar stellen seine begrenzten militärischen Ressourcen dar. Allerdings profitiert seine Rebellion von einer zunehmenden allgemeinen Ablehnung der als »Dinka-Dikatur« wahrgenommenen Zentralregierung in großen Teilen der Bevölkerung außerhalb Juba, wodurch die aktuelle militärische Schwäche der SPLM-IO teilweise kompensiert wird. So genießt Machar weiterhin die Unterstützung wichtiger Generäle und Kommandeure, die inzwischen aus der SPLA desertiert sind. Ebenso unterstützen große Teile der Bevölkerung im nördlichen Greater Upper Nile, einflussreiche Chiefs sowie einige lokale Milizen (z. B. die *White Army*) einen Aufstand gegen das Regime in Juba und erkennen Machar weiterhin als relevanten Vertreter ihrer Interessen an – auch wenn er offenbar nicht unersetzbar wäre.

Im südlichen Equatoria ist die Loyalität gegenüber Machar traditionell geringer, die SPLM-IO profitiert jedoch davon, dass sie auch dort als derzeit effektivstes politisches Vehikel für eine Koalition gegen das Regime in Juba angesehen wird. Machar ist daher bemüht, weiterhin als sichtbare politische Spitze eines sehr heterogenen Aufstandes gegen das Kiir-Regime in Juba wahrgenommen zu werden, was jedoch schwierig wird, sollte er nicht in den Südsudan zurückkehren können. Von vielen Konfliktakteuren wird Machar nicht als Person, sondern lediglich als derzeit hochrangigster Vertreter einer heterogenen Anti-Juba-Koalition angesehen, die größtenteils dezentrale Ziele verfolgt bzw. gegen eine Zentralregierung kämpfen will, die in vielen Augen auf die Verdrängung aller Nicht-Dinka aus dem Südsudan abzielt. Auch die Bildung einer neuen »dritten« Koalition, die sowohl Kiir als auch Machar ablehnt, kann nicht ausgeschlossen werden. Mit der SPLM-IO hat Machar allerdings ein politisch wirksames »Label« für verschiedene oppositionelle Gruppen geschaffen, das inzwischen eine Eigendynamik angenommen hat.

Militär / SPLA

Die beabsichtigte militärische Lösung eines ursprünglich politischen Konflikts im Südsudan zeigt die Ausdehnung der Macht der Armeeführung bzw. die Unfähigkeit der Regierungspartei SPLM, sich von ihrer militärischen Vergangenheit zu emanzipieren. Nach wie vor verschwimmen die Grenzen zwischen Partei (SPLM), Armee (SPLA) und Regierung. Politische Legitimität basiert weiterhin auf historischen Verdiensten während des militärischen Kampfes

gegen den Norden. So ist es nicht erstaunlich, dass sich die Sicherheitskräfte erneut einen Anteil von 60 Prozent des jüngsten Staatsbudgets gesichert haben. Waffeneinkäufe der SPLA im Ausland, insbesondere in Israel und der Ukraine, gehen weiter und werden offenbar immer wieder über Nachbarländer des Südsudan eingeführt.

Die Rekrutierung von Kämpfern auf Basis der ethnischen Zugehörigkeit hat zugenommen, sodass in der SPLA mittlerweile zuvorderst Soldaten aus der Bevölkerungsgruppe des Präsidenten kämpfen; insgesamt bleibt die SPLA jedoch eine »Black Box« mit unklaren Befehlsketten, Fraktionen und Loyalitäten, was eine genaue Analyse der internen Dynamiken erschwert. Gerüchte um innere Machtkämpfe halten sich hartnäckig. Die Loyalität der Soldaten gegenüber ihren jeweiligen Kommandanten bleibt wesentlich größer als gegenüber der Zentralregierung. In Bezug auf alle anderen Konfliktakteure hat die SPLA hinsichtlich ihrer militärischen Kapazitäten weiterhin einen Vorteil, wird aufgrund der vielen dezentralen Gewaltakteure, die in ihrem Guerilla-Kampf von der zunehmenden Ablehnung der Zentralregierung profitieren könnten, jedoch keine eindeutige militärische Lösung erreichen. In dieser Situation wird die Zivilbevölkerung offenbar immer mehr zum Ziel des Militärs.

Durch die militärische Zuspitzung und die ansteigende ethnische Mobilisierung auf allen Seiten hat die politische Macht der Militärführung in Juba gegenüber der Regierung offenbar weiter zugenommen. Laut Berichten von Vertreter_innen der Zivilgesellschaft gehen Regierungstruppen derweil im südlichen Bundesstaat Equatoria mit hoher Gewalt gegen Milizen und deren angebliche Sympathisant_innen aus der Zivilbevölkerung vor. Es kommt täglich zu Kämpfen mit zivilen Opfern. Berichte von gezielten Tötungen von Angehörigen bestimmter Bevölkerungsgruppen durch das Militär nehmen zu. Die über 2.000 Flüchtlinge, die aus Equatoria täglich in Uganda ankommen, sprechen eine deutliche Sprache.

Milizen / dezentrale Akteure

Derzeit entstehen immer mehr lokale Milizen und Gruppen, welche die Verteidigung von Dörfern und Distrikten gegen eine aggressiv vorgehende SPLA selbst in die Hand genommen haben. Diese Milizen gehen zudem inzwischen strategische Allianzen mit SPLM-IO-Kommandeuren ein, obwohl viele dieser Gruppen vornehmlich

für lokale politische und wirtschaftliche Ziele kämpfen. Flüchtlinge in Uganda berichten über Zwangsrekrutierungen junger Männer durch verschiedene Rebellengruppen, die sich als SPLM-IO ausgeben, aber wohl nicht von Machar oder seinen Kommandeuren direkt kontrolliert werden. Diese Gruppen lehnen in der Mehrheit grundsätzlich jede politische Vorherrschaft aus Juba ab – egal ob von SPLM-IG oder SPLM-IO –, sehen die größte Bedrohung derzeit jedoch in der SPLA und dem Regime in Juba.

Die SPLM-IO kann sich auf die politische und militärische Loyalität jener Gruppen keinesfalls verlassen. Die aktuell entstehenden strategischen Allianzen ermöglichen es der SPLM-IO aber, ihre Rebellion nach außen als schlagkräftiger darzustellen als es die geschwächten militärischen Kapazitäten von Machar vermuten lassen. Die Strategie der SPLM-IO liegt derzeit offenbar darin, diesen dezentralen Akteuren ihr »Label« anzubieten, ohne diese Akteure – lokale Milizen wie die *Arrow Boys* im Süden und größere Milizen wie die *White Army* im Norden etc. – genau kontrollieren zu können. So geben sehr heterogene Gruppen im Südsudan an, für die SPLM-IO zu kämpfen, auch wenn sich Machar auf deren Unterstützung nicht dauerhaft verlassen kann.

Auf dezentraler Ebene kommt es somit zu einem allgemeinen und zunehmenden Kampf gegen das Regime in Juba, jedoch nicht notwendigerweise für eine Regierung unter Machar. Stattdessen überlagern sich aktuell verschiedene Konfliktmuster: Einerseits kämpfen aus der SPLA desertierte SPLM-IO-Kommandeure mit ihren Truppen für nationale Ziele, andererseits kämpfen lokale Milizen für Autonomie bzw. gegen die Vorherrschaft der Zentralregierung. Gleichzeitig gründen sich Gruppen mit rein lokalen Zielen zur Selbstverteidigung gegen andere Gewaltakteure (Warlords, Viehdiebstahl etc.).

Region / IGAD

Das von der Regionalorganisation IGAD ausgehandelte Friedensabkommen ist faktisch gescheitert, weil Vorbehalte von SPLM-IG und SPLM-IO ignoriert und das Abkommen nur aufgrund massiven internationalen Drucks unterzeichnet wurde. Zudem bezog das Abkommen nicht alle relevanten Akteure ein, sondern reduzierte den Konflikt auf einen Zweikampf zwischen Kiir, Machar und einer Gruppe ehemaliger Minister (*Former Detainees*). Ähnlich ging man schon 2005 beim *Comprehensive Peace*

Agreement (CPA) zwischen der Regierung des Sudan und der SPLM/A vor, das letztlich die Unabhängigkeit des Südsudan ermöglichte. Auch das CPA sah eine exklusive Anerkennung wichtiger, aber nicht aller relevanten kämpfenden Gruppen vor. Diejenigen bewaffneten Gruppen, die damals nicht in die Friedensgespräche eingebunden waren, kämpften daher nach Abschluss jenes CPA weiter für eine Mischung aus politischen und ökonomischen Zielen, was zur Instabilität in vielen Landesteilen führte. Genauso war es nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens im August 2015: Nach wie vor kämpfen im Südsudan verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Zielen gegeneinander, die im Friedensprozess bisher keine Anerkennung erfahren haben. Die internationalen Friedensbemühungen haben immer wieder verkannt, dass der aktuelle Konflikt keineswegs allein Folge eines parteiinternen Streits um die Staatsspitze zwischen Kiir und Machar ist, sondern eine Mischung aus verschiedenen Konfliktakteuren und Konfliktursachen.

Auch die Nachbarländer wie Uganda und Sudan haben unterschiedliche Interessen. Während Uganda eher der Regierung Kiir nahesteht, hat die SPLM-IO laut Beobachter_innen engere Beziehungen nach Khartum. In den Nachbarländern ist inzwischen jedoch eine große Frustration mit dem Regime in Juba bzw. aufgrund des neu ausgebrochenen Konflikts zu beobachten. Die Situation wird zunehmend zum Sicherheitsrisiko in der Subregion und strapaziert die Wirtschaft der Nachbarländer, u. a. aufgrund der hohen und weiter zunehmenden Flüchtlingszahlen.

Ein Neuanlauf für einen Friedensprozess ist derzeit nicht absehbar, auch wenn es Hinweise gibt, dass zumindest Uganda dies befürworten würde. IGAD, Afrikanische Union und die internationale Gemeinschaft klammern sich jedoch weiterhin an das alte Friedensabkommen und versuchen pragmatisch, mit der Kiir/Deng-Regierung in Juba weiterzuarbeiten. Die zunehmende Gewalt außerhalb der Hauptstadt stellt die Erfolgsaussichten dieser Strategie jedoch infrage

Blauhelme der Vereinten Nationen und Sicherheitsrat

Das Versagen der derzeit 12.500 Soldat_innen starken UNMISS-Blauhelmission, im Februar 2016 der Gewalt in der Provinzhauptstadt Malakal und anschließend im

Juli in Juba effektiv zu begegnen und Zivilist_innen zu schützen, hat ihren Ruf stark beschädigt und die Unzulänglichkeit der UNMISS-Strukturen erneut deutlich gemacht. Kurz vor der Veröffentlichung der Ergebnisse einer internen Untersuchung zur hilflosen Reaktion der UNMISS auf die Gewalt in Juba, die es nicht einmal schaffte, die Gewalt selbst in unmittelbarer Nähe ihrer Stützpunkte zu beenden, kündigte die UNMISS-Chefin Ellen Margrethe Løj an, ab November 2016 nicht mehr für die Leitung der Mission zur Verfügung zu stehen.

Nach Vorlage der Untersuchungsergebnisse wurde dann auch der kenianische Oberkommandierende der UNMISS, Mogoia Kimani Ondieki, von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon auf politisch unsensible Weise entlassen, sodass sich Kenia als UNMISS-Truppensteller nun komplett zurückziehen will und die 1.000 kenianischen, bereits mit der UNMISS stationierten Truppen wieder abgezogen hat. Auch als Truppensteller für die vom UN-Sicherheitsrat mandatierte 4.000 Soldat_innen starke RPF steht das Land offenbar nicht mehr zur Verfügung. Während nach Ansicht vieler Beobachter_innen eine dramatische militärische Eskalation und Bedrohung der Zivilbevölkerung bevorzustehen scheint, zeigen sich die internationalen Friedenstruppen handlungsunfähig. Dies kann nur Fassungslosigkeit hervorrufen. Die UNMISS steckt in einer tiefen Krise, trägt aber weiterhin die Verantwortung für die über 200.000 Menschen, die in ihre Schutzzonen geflohen sind. Um ihr Mandat besser ausfüllen zu können, stehen auch die Regierungen der truppenstellenden Länder in der Pflicht, die durch direkte Anweisungen an »ihre« Truppen ein einheitliches Vorgehen der Blauhelme bisher immer wieder verhindern.

Regional Protection Force der VN

Die neue und in die UNMISS zu integrierende 4.000 Soldat_innen starke RPF hat das Ziel, zukünftige Gewalt in Juba durch die Umsetzung eines robusteren Mandats des VN-Sicherheitsrates zu verhindern. Die RPF wird jedoch höchstens Symptome des Konflikts bekämpfen können und keinesfalls Frieden und Stabilität für den Südsudan erreichen. Die Regierung Südsudans verzögert unterdessen das Einverständnis zur RPF und verweist auf die nationale Souveränität; sie will nur Soldat_innen aus bestimmten Ländern akzeptieren. Äthiopien, und Ruanda sollen bereit sein, Truppen zur Verfügung zu stellen

und wurden von der Regierung offenbar inzwischen als Truppensteller akzeptiert. Auch Kenia war bereit und wurde als Truppensteller akzeptiert, hat dieses Angebot aber nach der Entlassung des kenianischen Oberkommandierenden der UNMISS wieder zurückgezogen. Wann und unter welchen Bedingungen es zu einem Einsatz vor Ort kommen wird, bleibt daher weiterhin unklar. Zudem verfügt UNMISS derzeit nicht über die Infrastruktur, überhaupt 4.000 zusätzliche Soldat_innen in Juba unterzubringen.

Die großen Hoffnungen der internationalen Gemeinschaft, mit der RPF eine schnelle Eindämmung des Konflikts erreichen zu können, sind nicht nachvollziehbar. Im besten Fall kann die RPF die Sicherheit in Juba erhöhen; im schlimmsten Fall könnte sie angesichts einer hoch militarisierten Hauptstadt mit verschiedenen SPLA-Einheiten, in die mitunter vormals eigenständige Milizen integriert wurden und deren Loyalität gegenüber der Militärführung keineswegs verlässlich ist, selbst zum Konfliktakteur werden. Eine Provokation der RPF könnte von Hardlinern in der SPLA zudem gezielt angestrebt werden.

Andererseits könnte die Regierung die RPF als Puffer zwischen sich und den erstarkenden Rebellionen in Equatoria nutzen. In beiden Szenarien droht eine Politisierung des RPF-Einsatzes durch die Konfliktparteien mit unabsehbaren Konsequenzen. Das im Falle einer Verhinderung der RPF angedrohte Waffenembargo ist im VN-Sicherheitsrat umstritten und würde aufgrund der vielen Waffen, die bereits im Land sind, ohnehin eher mittel- bis langfristigen Einfluss auf den Konflikt haben, als kurzfristig zu einer Beendigung von Kämpfen führen. Für die bevorstehende Verlängerung des UNMISS-Mandats bedeutet dies, dass nicht zu viele Hoffnungen auf eine erfolgreiche RPF gesetzt werden sollten. Stattdessen wäre ein effektiverer Schutz von Zivilist_innen durch UNMISS innerhalb des bestehenden Mandats dringend notwendig, kombiniert mit einem internationalen und regionalen Neuanlauf für eine politische Lösung des Konflikts.

Internationale Gemeinschaft

Die Ernennung von Taban Deng zum Vizepräsidenten ist ein Dilemma für die internationale Gemeinschaft, da sie sich nun entscheiden muss, ob sie mit Kiir und Deng

weiter an der Umsetzung des gescheiterten Friedensabkommens arbeiten oder versuchen soll, Machar erneut für den Friedensprozess zu gewinnen. Offenbar hat man sich zur ersten Variante entschieden. Es bleibt ein Dilemma, dass die internationale Gemeinschaft von außen versucht, ein Friedensabkommen zu unterstützen, dessen Unterzeichner derzeit offenbar alle auf eine erneute Eskalation hinarbeiten – und dies mit einer Regierung, die wenig mehr als die Hauptstadt kontrolliert.

Die diplomatische Gemeinschaft in Juba hofft nun zunächst auf eine Verbesserung der Sicherheitslage durch den Einsatz der RPF. Die Regierung setzt hingegen darauf, dass sie für ihre proklamierte Umsetzung des Friedensabkommens, nun mit Deng als Vizepräsident, internationale Rückendeckung erhält, ohne dabei jedoch militärische Zugeständnisse wie zu einer robusten RPF machen zu müssen. So könnte die Regierung den Einsatz der RPF unter großem Druck zwar letztlich zulassen, deren Ausrüstung und Einsatzgebiet dann aber streng kontrollieren, sodass die RPF ihr Mandat de facto nicht umsetzen könnte.

Der internationale Einfluss auf die Regierung in Juba nimmt schon seit Ende 2013 immer weiter ab. Die Regierung zeigt mittlerweile offen ihre Ablehnung gegenüber den Vorschlägen der internationalen Gemeinschaft und sieht UNMISS als regierungskritischen und nicht länger neutralen Akteur, was die Handlungsfähigkeit von UNMISS und der VN-Organisationen erheblich einschränkt. Ein Grund hierfür ist, dass die Regierung davon ausgeht, dass sich in den VN-Schutzzonen für Zivilist_innen viele Kämpfer Machars aufhalten, die vor allem im Falle neuer Kämpfe in Juba zu einer Bedrohung für das Regime würden.

Zivilgesellschaft

Der Einfluss von nicht-militärischen bzw. nicht-staatlichen Akteuren hat erheblich abgenommen. Viele Vertreter_innen von Zivilgesellschaft und Medien sind ins Ausland geflohen. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Organisationen wird unter Generalverdacht gestellt; die Überwachung durch die Sicherheitskräfte und Einschüchterungen von kritischen Akteuren aus Zivilgesellschaft, NGOs und Medien haben erheblich zugenommen. Anfang November wurde der regierungsunabhängige Radiosender *Eye Radio* von den Sicherheitsbehörden

kurzerhand abgestellt. In einigen Landesteilen versuchen zivilgesellschaftliche Akteure, v.a. kirchliche Organisationen, mit beeindruckender Beharrlichkeit zwischen lokaler Bevölkerung und Rebellen zu vermitteln und einen Versöhnungsprozess anzustreben. Vertreter_innen der Zivilgesellschaft erwarten jedoch eine weitere Verschlechterung der Situation, und damit ihrer Einflussmöglichkeiten. Andererseits wird es ohne genau jene, auf dezentraler Ebene vermittelnden nicht-militärischen Organisationen und Individuen mittel- und langfristig nicht zu den längst überfälligen Versöhnungsprozessen sowie einer Beendigung der Gewalt kommen.

Drei Szenarien

Zum Abschluss sollen folgende Szenarien den möglichen Konfliktverlauf in den nächsten Monaten skizzieren. Zu viele Einflussfaktoren sind aktuell nicht eindeutig, sodass die Kurzszenarien nur als Annäherungen zu verstehen sind. Jedoch wird deutlich, dass alle drei Szenarien von weiterer Gewalt im Südsudan ausgehen, auch wenn sich das Ausmaß unterscheidet. Zudem gehen alle Szenarien von einer sich zumindest kurzfristig weiter verschlimmernden humanitären Situation und zunehmenden Flüchtlingen in den Nachbarländern aus.

Szenario 1: »Stabilität in Juba, sonst aber nirgendwo«

In diesem Szenario kann die Regierung die Hauptstadt einigermaßen stabil halten, während die Gewalt im Rest des Landes zunimmt: Mit Ende der Regenzeit ab Jahresende 2016 werden die Kämpfe zunehmen. Regierung und Militär treiben eine militärische Lösung des Konflikts mit einer Offensive in Equatoria ab Ende 2016 voran. Auf allen Seiten findet eine zunehmende Mobilisierung für politische Ziele entlang ethnischer Linien statt. Diese weitere »Ethnisierung« des Konflikts, auch über soziale Medien und die Rhetorik aller Konfliktparteien, führt zu einem erheblichen Gewaltnstieg. Es kommt zu gezielten Angriffen des Militärs gegenüber der Zivilbevölkerung in den vom Militär als feindlich angesehenen Landesteilen, die das Land auf lange Zeit spalten werden. Eine heterogene SPLM-IO bzw. Rebellenkoalition kann dezentral einige militärische Erfolge verzeichnen, da sie von der allgemeinen Ablehnung des Regimes in Juba profitiert. Die RPF wird diese Eskalation nach einer verzögerten Arbeitsaufnahme nicht aufhalten, aber

die Sicherheit von Botschaften und VN-Einrichtungen in Juba kurzfristig erhöhen können. Staatliche Leistungen werden komplett von der internationalen humanitären Hilfe übernommen. Provokationen der RPF in Juba sowie weitere Kämpfe in der Hauptstadt können nicht ausgeschlossen werden.

Szenario 2: »Relative Ruhe bis 2018«

Dieses Szenario basiert auf den aktuellen Hoffnungen der internationalen Gemeinschaft, auch wenn die Grundlage für diese Hoffnungen derzeit kaum besteht: Hiernach erhöht die Regierung ihren politischen und militärischen Einfluss, reduziert ihre polarisierende Rhetorik und erreicht eine stärkere Kontrolle über das Militär, wodurch das Friedensabkommen doch noch wiederbelebt werden kann. Es gelingt der Regierung, vormals desertierte SPLM-IO-Kommandeure und einige wichtige lokale Milizen erneut in die Armee zu kooptieren, wofür sie die Einkommen aus der bald wieder aufgenommenen Ölförderung einsetzen und von einem ab 2017 erhöhten Ölpreis profitieren. Durch internationalen Druck nehmen Angriffe auf die Zivilbevölkerung ab. Machar schließt aufgrund des internationalen Drucks eine Rückkehr vor 2018 aus und will sich erst dann zur geplanten Wahl stellen. IGAD und die internationale Gemeinschaft setzen das Friedensabkommen mit der Regierung zumindest in Teilen durch; darauf aufbauend können sowohl die internationale Entwicklungszusammenarbeit als auch die finanzielle Zusammenarbeit wieder aufgenommen werden.

Szenario 3: »Nirgendwo ist es mehr sicher«

Derzeit deutet vieles auf den Eintritt dieses Szenarios hin, auch wenn noch Möglichkeiten zur Verhinderung bestehen: Die Eskalation von Kämpfen nach Ende der Regenzeit führt zu einer Spirale der Gewalt im ganzen Land (entlang des in Szenario 1 skizzierten Ablaufs), die sich zunehmend gegen Zivilist_innen richtet. Weil sich die Kämpfe in ganz Equatoria ausdehnen, kommt der Bürgerkrieg auch Juba immer näher. Eine heterogene Rebellenkoalition unter dem »Label« SPLM-IO versucht daraufhin, Juba militärisch einzunehmen. Der bereits angedrohte Angriff des Militärs auf die VN-Schutz zonen in Juba, in denen die Regierung viele von Machars Kämpfern vermutet, wird daraufhin als panische Reaktion durchgeführt und führt zu schwerer Gewalt in Juba, von denen sowohl die Bevölke-

runksgruppe der Nuer als auch aus Equatoria stammende Bewohner_innen der Hauptstadt gezielt betroffen sind. SPLM-IO-Kommandeure, Milizen aus Equatoria sowie die aus dem Norden stammende Miliz *White Army*, für die vor allem junge Nuer kämpfen, sehen sich zum Schutz »ihrer« Communities zu einem Eingreifen gezwungen, was zu intensiven Kämpfen rund um Juba führt. Die RPF ist unfähig, die Kämpfe zu beenden, und die internationale Gemeinschaft zieht sich aus Juba zurück. In weiteren Landesteilen kommt es zu ethnisch motivierter Gewalt und zu Vertreibungen. Die humanitäre Katastrophe verschlimmert sich weiter mit exponentiell zunehmenden Flüchtlingszahlen. Die subregionale Stabilität wird durch die andauernden Kämpfe im Südsudan gefährdet.

Was kann man tun?

Der Pessimismus ist auf allen Seiten groß. Organisationen der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft ziehen sich zunehmend aus dem Südsudan zurück. Das gesellschaftliche Vertrauen und die öffentliche Sicherheit sind an einem neuen Tiefpunkt angekommen. Die politische Polarisierung entlang bewusst geschürter ethnischer Linien hat ein bisher nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Dennoch gilt es, den zivil orientierten Akteuren weiterhin Möglichkeiten für eine nicht-militärische Lösung der vielschichtigen Konflikte des Landes aufzuzeigen und einzuräumen.

Ebenso wichtig wäre ein Neuanlauf für einen regionalen Friedensprozess, der sich diesmal nicht exklusiv an SPLM-IG und SPLM-IO richtet, sondern auch verschiedene Gewaltakteure auf verschiedenen Staatsebenen sowie zivile Akteure einbindet. Die Nachbarländer verbindet das Interesse an einer Abnahme der derzeitigen Instabilität im Südsudan; ihr Einfluss auf die Regierung in Juba ist erheblich. Dennoch wird ein solcher Prozess nur funktionieren, wenn systematisch lokale Friedensprozesse unterstützt und wirtschaftliche Anreize für die Niederlegung von Waffen geschaffen werden. Eine technische und nur auf die Hauptstadt zielende Konfliktlösung wird nicht funktionieren.

Ein Neuanlauf für eine umfassende Lösung eilt, da das Risiko für eine Zunahme der Gewalt täglich zunimmt. Die internationale Gemeinschaft wird bald erneut mit der Frage konfrontiert werden, warum sie nicht genug unternimmt, um die Gewalt im Südsudan zu stoppen.



Dabei gibt es keine einfachen Lösungen. Umso wichtiger ist es, so schnell wie möglich zu analysieren, warum bisherige Friedensbemühungen keinen Erfolg hatten, und einen Neuanlauf für einen aufeinander Bezug nehmenden lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Friedensprozess zu beginnen.

Aktuell bietet sich die Gelegenheit, die Mandatsverlängerung der UNMISS für den notwendigen Schutz von Zivilist_innen mit der Aufforderung an regionale und internationale Organisationen zu verbinden, um genau diesen Neuanlauf für eine politische Lösung des Konflikts auf den Weg zu bringen.



Über den Autor

Henrik Maihack studierte Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin. Nach Abschluss des Postgraduiertenprogramms des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) arbeitete er für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) zunächst im Büro in Neu Delhi/Indien und leitete danach das Büro der FES in Dhaka/Bangladesch. Seit 2016 leitet er das Projekt der FES im Südsudan.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika

Tel.: +49-30-269-35-7446 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt:
Svende.Eickhoff@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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



ISBN 978-3-95861-670-7