

Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung: die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nichtstaatliche Gewaltakteure im Sudan

Herr, Stefanie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Herr, S. (2010). *Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung: die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nichtstaatliche Gewaltakteure im Sudan*. (HSFK-Report, 5/2010). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292459>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 5/2010

Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung

Die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch
nichtstaatliche Gewaltakteure im Sudan

Stefanie Herr

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) 2010

Adresse:

HSFK · Baseler Str. 27-31 · 60329 Frankfurt am Main ·
Telephone: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81
E-Mail: herr@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-01-3

Euro 6,-

Zusammenfassung

Seit Ende des Zweiten Weltkrieges findet der Großteil kriegerischer Konflikte nicht mehr zwischen Staaten, sondern innerhalb eines Staates statt. In der Regel ist mindestens ein nichtstaatlicher Gewaltakteur (*non state armed group*, NSAG) an den Auseinandersetzungen beteiligt. Innerstaatliche Gewaltkonflikte dominieren folglich seit mehr als sechzig Jahren das globale Kriegsgeschehen. In solchen Konflikten stellen NSAGs mit ihren Kriegshandlungen eine direkte Bedrohung für die menschliche Sicherheit dar. Sie gefährden das Leben der Zivilbevölkerung und missachten das Völkerrecht in vielfältiger Weise.

Ein Verstoß gegen das Völkerrecht, der in erster Linie von nichtstaatlichen Gewaltakteuren begangen wird, ist der Einsatz von Antipersonenminen. Minen gelten als grausamste und heimtückischste Waffe unserer Zeit. Kaum eine andere Waffe fordert so viele Menschenopfer. 1997 wurde daher das Verbot von Landminen durch die Ottawa-Konvention festgeschrieben. Die Konvention erklärt den Einsatz, die Lagerung, die Herstellung und den Handel mit Antipersonenminen für illegal. Dennoch ist das Ziel einer minenfreien Welt noch lange nicht erreicht. Zwar setzen 2009 nur noch zwei staatliche Akteure Landminen ein, weit häufiger werden Landminen jedoch von NSAGs genutzt. Gerade NSAGs besitzen oft geringere militärische Ressourcen als Staaten und greifen daher mit größerer Wahrscheinlichkeit auf die Nutzung von Landminen zurück. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass sich globale Normen, wie das Minenverbot, auch an NSAGs richten müssen, um Universalität und Effektivität beanspruchen zu können.

Während Staaten ihrer Anerkennung eines Antipersonenminenverbots durch die Unterzeichnung und Ratifizierung der Ottawa-Konvention Ausdruck verleihen können, besaßen NSAGs lange Zeit keine Möglichkeit, sich öffentlich dazu zu bekennen. Ein Blick in die Empirie zeigt aber, dass es durchaus möglich ist, nichtstaatliche Gewaltakteure in ein Minenverbot mit einzubeziehen. Die Genfer NGO *Geneva Call* bemüht sich seit dem Jahr 2000 weltweit, NSAGs von der Notwendigkeit der Beachtung humanitärer Standards zu überzeugen, und setzt dies konkret mit dem Verbot von Landminen, dem Kampf gegen den Gebrauch von Kindersoldaten und gegen sexuelle Gewalt in Kriegshandlungen um. In Verhandlungen versucht *Geneva Call* die bewaffneten Gruppen von der Notwendigkeit eines Minenverbots zu überzeugen. Dies sind oft Treffen besonderer Art: Im Juni 2009 trafen sich zuletzt Repräsentanten von 28 NSAGs in Genf und diskutierten über Möglichkeiten, bewaffnete Gruppen an das humanitäre Völkerrecht zu binden. Das Engagement der NGO begann mit der Entwicklung eines *Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action* (im Folgenden *Deed of Commitment*, DoC), mit dessen Unterzeichnung sich bewaffnete Gruppen dazu verpflichten, auf den Einsatz, die Produktion, die Lagerung und den Weiterverkauf von Antipersonenminen zu verzichten. *Geneva Call* bezieht NSAGs somit direkt in Verpflichtungen zur Befolgung humanitärer Normen ein. Seit ihrer Gründung stand *Geneva Call* mit mehr als 60 NSAGs im Dialog. Davon haben bis zum heutigen Tag 41 Gruppen aus Asien, Europa und Afrika das *Deed* unterzeichnet. Neben dem Bekenntnis zum Verbot von AP-Minen und allgemein zur Idee humanitärer Normen enthält die Verzichtserklärung sowohl Maßnahmen zur Implementierung als auch Mechanismen, mit deren Hilfe NSAGs zur

Rechenschaft gezogen werden können. Neu an dem Engagement der Genfer NGO ist zweierlei: Zum einen tritt *Geneva Call* als zivilgesellschaftlicher Akteur gegenüber nicht-staatlichen Akteuren als Normunternehmer auf und nicht (wie andere NGOs) nur gegenüber Staaten oder Unternehmen. Zum anderen stellt die Genfer NGO mit dem DoC einen innovativen Mechanismus bereit, mit dessen Hilfe sich NSAGs an das Völkerrecht binden können und erstmals Unterzeichner eines international respektierten Regelwerks werden.

Der Landminenverzicht nichtstaatlicher Gewaltakteure scheint dabei auf den ersten Blick der konventionellen Annahme zu widersprechen, dass NSAGs prinzipiell nur ein geringes Interesse an einer Normanerkennung besäßen, weil sie sich nicht als Regelungsadressaten *internationaler* Normen betrachteten. Dass private Gewaltakteure nicht länger nur als Herausforderer von *peace governance* gelten können, zeigt aber spätestens der Erfolg der NGO *Geneva Call*. Durch die Unterzeichnung der Verzichtserklärung nehmen NSAGs als freiwillige Selbstverpflichteter einen neuen Platz in einer normativen globalen Ordnung ein.

Da eine erfolgreiche Einbindung von nichtstaatlichen Gewaltakteuren ein umfassendes Verständnis dieser Gruppen bedarf, widmet sich der vorliegende Report der Frage, wie die Normanerkennung durch nichtstaatliche Gewaltakteure im Rahmen zivilgesellschaftlicher Initiativen zu erklären ist. Weiß man mehr über die Bedingungen, unter denen eine Einbindung dieser Akteure erfolgreich verläuft, lassen sich daraus auch Empfehlungen für die Praxis ableiten. Ziel war es daher, am Beispiel des *Deed of Commitment* zu untersuchen, warum sich NSAGs freiwillig an humanitäre Normen binden. Dazu wurde mit Hilfe prozessanalytischer Verfahren die Normanerkennung einer NSAG, der *Sudan People's Liberation Movement/Army* untersucht. Die SPLM/A unterzeichnete das *Deed of Commitment* als eine der ersten NSAGs im Jahre 2001, obwohl sie sich zu diesem Zeitpunkt noch im Konflikt mit der Regierung befand. Die Analyse hat dabei ergeben, dass eine Reihe von Faktoren bei der Normanerkennung eine Rolle gespielt haben. Zum einen beeinflusste transnationaler Druck die Entscheidung der SPLM/A, das DoC zu unterzeichnen. Strategien des Beschämens hatten insbesondere deshalb einen Einfluss auf die NSAG, weil diese einen hohen Legitimationsbedarf besaß und daher einen Reputationsverlust zu befürchten hatte. Die Analyse zeigt zudem, dass ein „shadow of future statehood“ nicht nur den Legitimationsbedarf einer NSAG erhöht, sondern auch deren Blick für materielle Kosten schärft, die eine spätere Machtübernahme mit sich bringen würde. Die Sorge, den Wiederaufbau des Landes nicht alleine tragen zu können, trug bei der SPLM/A entscheidend zur Normanerkennung bei. In dem in diesem Report untersuchten Fall haben schließlich auch humanitäre Gesichtspunkte bei der Unterzeichnung der Verzichtserklärung eine Rolle gespielt. Innerhalb der NSAG kam dabei vor allem zwei ehemaligen SPLM/A-Kommandeuren eine entscheidende Funktion zu. Diese traten gegenüber dem Rest der Bewegung als Normunternehmer auf und lenkten die Aufmerksamkeit der SPLM/A-Führung auf die negativen Konsequenzen eines Landmineneinsatzes.

Es kann folglich nicht *der eine* Erklärungsfaktor für die Normanerkennung der SPLM/A identifiziert werden. Stattdessen ist die Unterzeichnung der Verzichtserklärung auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen, von denen jedem eine gewisse

Erklärungskraft zukommt. Gleichzeitig lassen sich aus den gewonnenen Ergebnissen einige Schlussfolgerungen über mögliche Ansatzpunkte für die internationale Gemeinschaft im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren ziehen. Vielversprechend erscheint es, die Kosten-Nutzen-Kalkulation der normverletzenden NSAG so zu verändern, dass die Kosten der Normverletzung deren Nutzen übersteigen. Dies ist möglich, indem eine NSAG an den Pranger gestellt wird und um ihre Reputation zu fürchten hat; aber auch indem externe Akteure bei einem weiteren Normbruch mit dem Entzug ihrer (finanziellen) Unterstützung drohen. Auch das Angebot, eine NSAG bei der Minenräumung der kontrollierten Gebiete zu unterstützen, kann deren Verzicht auf AP-Minen maßgeblich beeinflussen. Das Beispiel der SPLM/A zeigt zudem, dass eine NSAG auch im Dialog von der Richtigkeit einer Norm überzeugt werden kann.

Zudem legt der Befund die Vermutung nahe, dass nichtstaatliche *governance*-Initiativen rein staatlichen Steuerungsformen im Umgang mit NSAGs überlegen sind, da sich für NGOs Fragen von staatlicher Souveränität und Nicht-Einmischung nicht im gleichen Maße stellen wie für Staaten. Eine Möglichkeit für staatliche Akteure bietet sich daher in der Indienstnahme von NGOs zur Inklusion nichtstaatlicher Gewaltakteure in eine politische Ordnung.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Einbindung nichtstaatlicher Gewaltakteure in ein Minenverbot	4
2.1	Nichtstaatliche Gewaltakteure als Regeladressaten	4
2.2	Geneva Call's (Erfolgs-)Geschichte	6
2.3	Mögliche Gründe für eine Normanerkennung	7
3.	Die SPLM/A und der Bürgerkrieg im Sudan	10
4.	Vermintes Land: Die Landminenproblematik im sudanesischen Süden	12
5.	Gründe für den Landminenverzicht der SPLM/A	14
5.1	Strategischer Nutzen von Antipersonenminen	14
5.2	Abhängigkeit von finanzieller/technischer Unterstützung	17
5.3	Wahrnehmung der eigenen Identität als „gut“	18
5.4	Innerstaatlicher und internationaler Legitimationsbedarf	20
5.5	Transnationaler Druck	22
5.6	Kosten einer eventuellen Machtübernahme	24
6.	Zusammenführung der Ergebnisse	25
6.1	Die Ursachen der Normanerkennung im Vergleich	25
6.2	Implikationen für die Praxis	27
7.	Zwischen Inklusion und Dämonisierung: Ein Fazit	28
	Literatur	32
	Anhang	37

In the end, the choice for or against
a ban on landmines
is a choice for cosmopolitan humanism
against nationalist self-interest.

Jef Van Gerwen

May armed groups then make the ethical choice.

Soliman Santos

1. Einleitung¹

Nichtstaatliche Gewaltakteure (*non state armed groups*, NSAGs)², die in der Mehrzahl der bewaffneten Konflikte in weiten Teilen der Erde eine wichtige Rolle spielen, rückten im letzten Jahrzehnt mehr und mehr in die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft. Während sich viele Studien alleine mit der Rolle von NSAGs für zivile Konfliktbearbeitung beschäftigen (vgl. Conciliation Resources 2004), stellt sich dieser Report die Frage, wie das friedensgefährdende Potential nichtstaatlicher Gewaltakteure effektiv eingehegt werden kann. Exemplarisch beschäftigt er sich hierfür mit einem Völkerrechtsverstoß, der inzwischen in erster Linie von NSAGs begangen wird: dem Einsatz von Antipersonenminen (APM). Gebrandmarkt als „tödliche Plage“, „Geißeln der Menschheit“ oder „Massenvernichtungswaffen in Zeitlupe“ gelten APMs als grausamste und heimtückischste Waffe unserer Zeit. Kaum eine andere Waffe fordert so viele Menschenopfer. Minen töten und verletzen täglich in erster Linie Zivilisten, jedes fünfte Opfer ist ein Kind. Sie sind auch deshalb so gefährlich, weil sie keinen Frieden kennen. Auch Jahrzehnte nach Beendigung des Konflikts ist die Zivilbevölkerung von bereits gelegten Minen betroffen. Sie hemmen langfristig die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und zerstören die Infrastruktur. Landwirtschaftliche Flächen, auf denen Minen vermutet werden, liegen brach; verminte Straßen schneiden ganze Regionen von der Außenwelt ab. Die Folgen eines Mineneinsatzes sind gravierend.

- 1 Die empirische Analyse dieses Reports basiert zu großen Teilen auf Interviews, die die Autorin im Rahmen ihrer Masterarbeit durchgeführt hat. Eine Übersicht dieser findet sich am Ende des Reports.
- 2 Eine NSAG wird im Folgenden als „any armed actor operating outside state control that uses force to achieve its political/quasi-political objectives“ verstanden (Geneva Call 2008). Manche Autoren plädieren zwar für eine breite Definition von NSAGs, die unter einem bewaffneten nichtstaatlichen Akteur *jeden* Herausforderer des staatlichen Macht- und Gewaltmonopols versteht (vgl. Policzer 2005: 8). Eine solch breite Definition ist für die hier vorliegende Analyse aber nicht hilfreich, da die große Varianz der Gruppen die Erklärung einer möglichen Normanerkennung nur erschwert (vgl. Florquin/Decrey Warner 2008: 17).

1997 wurde daher das Verbot von Antipersonenminen durch die Ottawa-Konvention festgeschrieben – der Einsatz von AP-Minen ist damit weithin geächtet. Bisher wurde das Abkommen von 156 Staaten ratifiziert. Dennoch ist das Ziel einer minenfreien Welt auch dreizehn Jahre nach der Verabschiedung der Ottawa-Konvention noch lange nicht erreicht. Zwar setzten 2009 nur noch zwei staatliche Akteure AP-Minen ein (Russland und Myanmar), weit häufiger ist jedoch der Einsatz von Minen durch nichtstaatliche Gewaltakteure in Räumen fragiler Staatlichkeit. Daher liegt die Erkenntnis nahe, dass sich globale Normen, wie das Verbot von Minen, auch an NSAGs richten müssen, um Universalität und Effektivität beanspruchen zu können (Policzer 2005: 9).

Antipersonenminen sind für NSAGs in militärischen Auseinandersetzungen von großer strategischer Bedeutung: Sie sind billig, leicht zu verlegen, können im Bedarfsfall sogar selbst hergestellt werden und haben eine große Wirkung (IKRK 2007: 9). Da bewaffnete Gruppen meist geringere militärische Ressourcen besitzen als Staaten, sind sie mit größerer Wahrscheinlichkeit auf die Nutzung von AP-Minen angewiesen. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der nichtstaatlichen Minennutzer die der staatlichen um ein Vielfaches übersteigt. NSAGs gelten daher als „main users of the poor man’s weapon“ (Sjöberg 2006). Dennoch haben in den letzten zehn Jahren 41 NSAGs eine freiwillige Erklärung unterzeichnet, mit der sie sich dazu verpflichten, auf den Einsatz, die Produktion, die Lagerung und den Weiterverkauf von Antipersonenminen zu verzichten. Dieses *Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action* (im Folgenden *Deed of Commitment, DoC*) wurde im Jahr 2000 von der Genfer NGO *Geneva Call* entwickelt. Diese NGO hat sich zum Ziel gesetzt, nichtstaatliche Gewaltakteure direkt in ein Minenverbot mit einzubeziehen. Ihr Leitsatz lautet: Wenn NSAGs Teil des Problems sind, müssen sie auch Teil der Lösung sein.

Der Minenverzicht nichtstaatlicher Gewaltakteure verwundert aus vielerlei Hinsicht. Zum einen besitzen Antipersonenminen für NSAGs oft eine wichtige strategische Bedeutung, ein Verzicht auf diese müsste daher mit hohen Kosten verbunden sein. Zum anderen scheint die Normanerkennung der konventionellen Annahme zu widersprechen, dass NSAGs prinzipiell nur ein geringes Interesse an einer Normanerkennung besäßen, weil sie sich nicht als Regelungsadressaten *internationaler* Normen betrachteten.³ Darüber hinaus werden NSAGs spätestens seit den Anschlägen von 9/11 in der Regel als *bad guys* der Weltpolitik wahrgenommen und nicht selten mit transnationalen Terrorgruppen in Verbindung gebracht. Ein mögliches Engagement mit ihnen wird dann strikt abgelehnt – mit dem Verweis, die Anerkennung als Verhandlungspartner würde ihnen Legitimation verleihen.

3 Das IKRK weist beispielsweise darauf hin, dass in vielen Fällen nichtstaatliche Gewaltakteure die Gültigkeit humanitären Völkerrechts mit dem Hinweis verneinen, dies seien Normen, die von Staaten geschaffen worden sind, und fänden daher keine Anwendung auf nichtstaatliche Akteure (IKRK 2007: 47). An anderer Stelle heißt es: „Members of armed groups party to non-international armed conflicts have little incentives to adhere to IHL [International Humanitarian Law] given the fact that they are likely eventually to face domestic criminal prosecution and serious penalties for having taken part in the conflict even if they comply with IHL“ (IKRK 2007: 61). Siehe zu dieser Ambivalenz auch Krieger (2009).

Wie wichtig es ist, NSAGs an das humanitäre Völkerrecht zu binden, wurde aber in den letzten Jahren erkannt. So stellte Kofi Annan bereits 2004 fest, dass die Verbreitung von internationalen Standards auch gegenüber NSAGs höchste Priorität erfahren müsste (UN 2004) und auch Ban Ki-Moon betonte: „The United Nations must be able to talk to all warring parties, including armed groups. Failure to do so is always likely to mean more, not fewer, civilians killed and wounded. I urge member States to accept this necessity” (UN 2009). In der Tat zeigt das Engagement von *Geneva Call*, dass die Inklusion nichtstaatlicher Gewaltakteure durch Dialog- und Überzeugungsmechanismen eine sinnvolle Alternative zur Dämonisierung dieser Akteure ist (Geneva Call 2007b: 32). Die Rolle nicht-staatlicher Gewaltakteure ist viel ambivalenter, als sie auf den ersten Blick scheint. Auf der einen Seite greifen NSAGs mit der Anwendung von (militärischer) Gewalt die Kernfunktion des Staates, namentlich die Bereitstellung von Sicherheit, an und verhindern in vielen Fällen Prozesse von *state-* und *peacebuilding*. Auf der anderen Seite sind NSAGs durchaus auch in der Lage, Schutz und Sicherheit für die Bevölkerung in Regionen bereitzustellen, in denen das staatliche Gewaltmonopol nur schwach ausgebildet ist (Chojnacki/Herchenbach 2007). Die Frage, unter welchen Bedingungen eine NSAG eher als *spoiler* oder als *governance actor* auftritt (Schneckener 2009), bleibt aber weiterhin ungeklärt. Der vorliegende Report widmet sich daher der Frage, wie die Normanerkennung durch nichtstaatliche Gewaltakteure zu erklären ist. *Geneva Call* betont: „In view of Geneva Call’s experience, understanding the concerns and motives articulated by NSAs [non-state actors] is fundamental“ (Geneva Call 2007a: 31).

Untersucht werden die Ursachen für eine Normanerkennung an einem konkreten Fall: der Unterzeichnung des *Deed of Commitment* durch die *Sudan People’s Liberation Movement/Army* (SPLM/A). Die SPLM/A, 1983 zur Bekämpfung der strukturellen Unterschiede zwischen dem sudanesischen Norden und Süden gegründet, unterzeichnete das *Deed of Commitment* als eine der ersten NSAGs im Jahre 2001 und ist seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens 2005 Teil einer gemeinsamen Regierung der Nationalen Einheit.

Für die Analyse des Landminenverzichts soll in Kapitel 2 zunächst allgemein auf die Einbindung nichtsstaatlicher Gewaltakteure eingegangen werden und potentielle Erklärungsfaktoren für die Normanerkennung identifiziert werden. Anschließend werden Hintergründe des Bürgerkriegs im Sudan und die untersuchte NSAG dargestellt. Kapitel 4 beschreibt das zu erklärende Phänomen, die Normanerkennung der SPLM/A. Im Anschluss werden in Kapitel 5 mögliche Gründe für die Unterzeichnung des DoC auf ihre Erklärungskraft geprüft. Kapitel 6 führt die gewonnenen Ergebnisse zusammen und zeigt Ansatzpunkte für die internationale Gemeinschaft im Umgang mit NSAGs auf.

2. Die Einbindung nichtstaatlicher Gewaltakteure in ein Minenverbot

2.1 Nichtstaatliche Gewaltakteure als Regelungsadressaten?

Mit der Ottawa-Konvention existiert bereits seit 1997 ein völkerrechtlicher Vertrag, der den Einsatz, die Lagerung, die Herstellung und den Handel mit Antipersonenminen für illegal erklärt. Der sogenannte „Ottawa-Prozess“ hat eine neue völkerrechtliche Norm geschaffen, die auch von jenen Staaten weitgehend eingehalten wird, die der Konvention noch nicht beigetreten sind (wie beispielsweise den USA). Die Konvention verdient aber auch aufgrund ihres Zustandekommens besondere Aufmerksamkeit: Zivilgesellschaftliche Gruppen spielten beim Vorantreiben des Minenverbots eine entscheidende Rolle. In keinem anderen Bereich der Rüstungskontrolle hatten NGOs und ihr internationaler Zusammenschluss, die *Internationale Kampagne zum Verbot von Landminen* (ICBL)⁴, einen so großen Einfluss auf den Abschluss der Verhandlungen wie in Ottawa.

Während Staaten ihrer Anerkennung eines Minenverbots jedoch durch die Unterzeichnung und Ratifizierung der Ottawa-Konvention Ausdruck verleihen können, besaßen NSAGs lange Zeit nur durch unilaterale Deklarationen die Möglichkeit, sich öffentlich zum Verbot von Antipersonenminen zu bekennen. NSAGs sind zwar seit der Verabschiedung der Genfer Konventionen in begrenztem Maße an das humanitäre Völkerrecht gebunden.⁵ Im Vergleich mit Vereinbarungen, die bei zwischenstaatlichen Konflikten greifen, bleiben völkerrechtliche Normen für nicht-internationale Konflikte jedoch rudimentär. Darüber hinaus zielen diese häufig nur auf die Zustimmung von staatlichen Akteuren ab und erklären die Anerkennung durch NSAGs für irrelevant. „Hence, even serious acts of violence committed by non-state groups could not, by definition, be treated with the same body of instruments“ (Policzer 2005: 8). Dieser Missstand ist vor allem auf die Tatsache zurückzuführen, dass staatliche Akteure oft Angst haben, eine auch nur partielle Völkerrechtssubjektivität von NSAGs könnte einen ungewollten Legitimationsprozess einleiten (Krieger 2009: 13).⁶ Autoren sprechen in diesem Zusammenhang auch von einem „engagement dilemma“, dem sich die internationale Gemeinschaft ausgesetzt sieht (Dudouet 2009: 8). Infolgedessen werden NSAGs von Staaten zumeist als *outlaws* und Regelungsverletzer betrachtet.

4 Die ICBL vereint gegenwärtig über 1400 Organisationen in 90 verschiedenen Ländern.

5 Vergleiche hierzu Schaller (2007) und Kretzmer (2009). Einen völkerrechtlichen Mindeststandard, der für „jede der am Konflikt beteiligten Parteien“ (Art.3, Par.1) in nicht-internationalen Konflikten verbindlich ist, enthält beispielsweise der gemeinsame Artikel 3, der identisch in allen vier Konventionen zu finden ist. Das Zusatzprotokoll II von 1977 weitet die Gewährleistung von Grundrechten für die Achtung der menschlichen Person in internen bewaffneten Konflikten über den Minimalkonsens des gemeinsamen Artikels noch aus, besitzt jedoch nur einen begrenzten Anwendungsbereich.

6 Ein Völkerrechtssubjekt ist ein Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, dessen Verhalten unmittelbar durch das Völkerrecht geregelt werden. Unstrittige Völkerrechtssubjekte sind vor allem Staaten. Viele Staaten befürchten, dass die Zuschreibung einer völkerrechtlichen Identität nichtstaatliche Gewaltakteure mit Staaten gleichsetzt und lehnen diese daher ab.

Damit verkennen sie aber die Realität. Dass private Gewaltakteure durchaus auch an humanitäre Normen gebunden werden können, zeigt das Engagement von *Geneva Call*. Die Genfer NGO nimmt bei der Förderung der humanitären Verantwortung nichtstaatlicher Gewaltgruppen eine Vorreiterrolle ein. Dabei tritt *Geneva Call* als zivilgesellschaftlicher Akteur gegenüber nichtstaatlichen Akteuren als Normunternehmer auf und nicht (wie andere NGOs) gegenüber Staaten oder Unternehmen. Darüber hinaus besaßen NSAGs lange Zeit nur die Möglichkeit, eine Norm durch die Herausgabe einer unilateralen Willenserklärung oder durch die Integration in eigene Verhaltenskodizes anzuerkennen. Mit dem *Deed of Commitment* stellt die Genfer NGO einen innovativen Mechanismus bereit, mit dessen Hilfe sich NSAGs an das Völkerrecht binden können und erstmals Unterzeichner eines international respektierten Regelwerks werden.⁷

Das DoC beinhaltet 4 Säulen: neben a) der Anerkennung humanitärer Prinzipien (*adherence*) und b) der Unterstützung zur Normdurchsetzung (*assistance*) auch c) eine Rechenschaftspflicht bei Normbrüchen (*accountability*)⁸ sowie d) die Mitwirkung bei Normgenerierungsprozessen (*participation*). Neben dem Bekenntnis zum Verbot von AP-Minen und allgemein zur Idee humanitärer Normen enthält die Verzichtserklärung also sowohl Maßnahmen zur Implementierung als auch Mechanismen, mit deren Hilfe NSAGs zur Rechenschaft gezogen werden können. Mit der Unterzeichnung des DoC verpflichten sich diese demnach nicht nur, regelmäßig über Maßnahmen der Implementierung Bericht zu erstatten, sondern auch eine Überprüfung (*monitoring*) dieser Implementierung sowie Verifikationsmissionen im Feld zu ermöglichen (Santos 2003). Das *Deed of Commitment* sieht sogar strengere Monitoring- und Verifikationsmechanismen vor als die Ottawa-Konvention (vgl. Findlay 1999: 45).⁹ Die formelle Zustimmung und die damit einhergehende Unterwerfung unter die im DoC vorgesehenen Kontrollverfahren stellen folglich eine Basis dar „on which legal representations can be made and on which accountability can be required“ (IKRK 2007: 50).

7 Seit 2009 existiert neben dem *Deed of Commitment* noch eine „Rebel Group Declaration of Adherence to International Humanitarian Law on Landmines“, die von der *Philippine Campaign to Ban Landmines* entwickelt wurde. Die Initiative ist jedoch regional begrenzt und wurde bisher erst von drei NSAGs unterzeichnet (Landmine Monitor 2009: 8).

8 Ein Normbruch wird zwar nicht direkt rechtlich sanktioniert, bei Nichtbefolgung der Selbstverpflichtung drohen jedoch *naming-* und *shaming-*Strategien, die einen Reputationsverlust zur Folge haben können (Gravingholt et al. 2007: 32).

9 *Geneva Call* besitzt ein dreistufiges Verifikationssystem: Bei Anschuldigungen von Seiten Dritter wird in einem ersten Schritt die Quelle der Unterstellung ausfindig gemacht und mehr Details über einen angeblichen Mineneinsatz eingefordert. Wenn die Beschuldigung detailliert ist und auf Fakten beruht, wendet sich *Geneva Call* in einem zweiten Schritt an die jeweilige NSAG und bittet diese sowie unabhängige Dritte um Stellungnahme. Wenn sich die Anschuldigungen nach diesem Prozess weiter aufrecht erhalten lassen wird laut Artikel 3 des DoC eine Verifikationsmission vor Ort durchgeführt (Interview #1). Im Gegensatz dazu nennt die Ottawa-Konvention das Wort Verifikation nicht einmal und beinhaltet keinen Artikel der sich speziell mit Mechanismen auseinandersetzt, mit deren Hilfe Staaten zur Rechenschaft gezogen werden können. *Geneva Call* hat darüber hinaus in seiner Geschichte bereits drei Verifikationsmissionen durchgeführt, während im Rahmen der Ottawa-Konvention bisher keine einzige solche Mission stattfand (Interview #1).

Das Engagement der Genfer NGO zeigt, dass NSAGs nicht länger nur als Herausforderer oder Störer von *peace governance* gelten können. Durch die Unterzeichnung der Verzichtserklärung nehmen NSAGs als freiwillige Selbstverpflichteter einen neuen Platz in einer normativen globalen Ordnung ein. Sie besitzen folglich auch das Potential, als „Stabilisatoren“ zu wirken und Problemlösungsprozesse zu unterstützen (Schneckener 2009: 8). Die Vermutung liegt nahe, dass nichtstaatliche (*governance*-)Initiativen rein staatlichen Steuerungsformen im Umgang mit NSAGs überlegen sind. Für NGOs stellen sich Fragen von staatlicher Souveränität und Nicht-Einmischung nicht im gleichen Maße wie für Staaten. Ihnen fällt es daher leichter, NSAGs als Verhandlungspartner „anzuerkennen“ und sie durch Dialog- und Überzeugungsmechanismen an das humanitäre Völkerrecht heranzuführen.

2.2 *Geneva Call's* (Erfolgs-)Geschichte

Seit der Gründung von *Geneva Call* im Jahr 2000 lassen sich beim Versuch, nichtstaatliche Gewaltakteure an einen Landminenbann zu binden, große Fortschritte verzeichnen, sowohl hinsichtlich der Anerkennung des Verbots von AP-Minen als auch bezüglich dessen Durchsetzung (Santos 2003: 10ff.). In den letzten zehn Jahren stand *Geneva Call* mit mehr als 60 NSAGs im Dialog. Bis zum heutigen Tag haben 41 Gruppen aus Afrika (aus Burundi, Somalia, Sudan und West-Sahara), Asien (aus Myanmar, Indien und Philippinen), Europa (aus der Türkei) und dem Mittleren Osten (aus dem Iran und Irak) die Verzichtserklärung unterzeichnet. Acht weitere haben sich in einer unilateralen Erklärung dazu verpflichtet, ihren Einsatz von Antipersonenminen einzuschränken. Der Minenverzicht dieser NSAGs ist gerade deshalb besonders relevant, weil viele dieser Gruppen zuvor sowohl AP-Minen eingesetzt als auch selbst produziert haben (*Geneva Call* 2007: 2).

Laut *Landmine Monitor* haben sich diese Gruppen nicht nur mündlich zu einem Minenverzicht bekannt, sondern haben auch tatsächlich auf den Einsatz von Minen verzichtet. Zwar setzten NSAGs 2009 immer noch in sieben Ländern APMs ein, 2000 betrug deren Anzahl jedoch noch 18 (*Landmine Monitor* 2009: 8). *Geneva Call* spricht gar von einer „overall compliance“ bei jenen NSAGs, die die Verzichtserklärung unterzeichnet haben (*Geneva Call* 2007: 2). In der Tat wurden seit 2000 nur in zwei Fällen Anschuldigungen von Seiten der Regierung bekannt, dass eine NSAG nach der Unterzeichnung des DoC weiter Minen einsetzte: Auf den Philippinen gegen die *Moro Islamic Liberation Front* und in Somalia gegen den *Puntland State of Somalia*.¹⁰ In beiden Fällen wurden daraufhin von *Geneva Call* Verifikationsmissionen durchgeführt: 2002 und 2009 auf den Philippinen und 2007 in Somalia. Die Vorwürfe des Regelbruchs konnten so entkräftet werden (Interview #1).¹¹

10 Im Fall der SPLM/A im Sudan wurden zwar auch Anschuldigungen der Regierung bekannt, *Geneva Call* entschied zu diesem Zeitpunkt allerdings, dass diese unbegründet seien und führte daher keine Verifikationsmission durch (Interview #1).

11 In Somalia konnten die Anschuldigungen gegen die hiesige NSAG nicht bestätigt werden. Im Fall der 2002 auf den Philippinen durchgeführten Mission ergaben die Untersuchungen, dass tatsächlich ein Normbruch der MILF vorlag, dieser beruhte jedoch auf Unklarheiten bezüglich der Reichweite des Mi-

In Einklang mit Artikel 2 des DoC haben die meisten NSAGs zudem humanitäre Minenaktionsprogramme ermöglicht, die neben Minenaufklärung, -erhebung, -markierung und -räumung auch sozio-ökonomische und psychische Rehabilitation der Opfer und deren Familien und den Wiederaufbau und die Entwicklung von minenbetroffenen Regionen beinhalten. Darüber hinaus konnte bei der Normanerkennung durch NSAGs ein positiver Multiplikatoreffekt festgestellt werden. Das beste Beispiel hierfür ist die Unterzeichnung des DoC durch 15 somalische Gewaltakteure, die sich bei einer Konferenz zur nationalen Versöhnung im Jahr 2002 gegenseitig von der Notwendigkeit eines Minenverbots überzeugten (Santos 2003: 9). Ein bemerkenswertes Beispiel für eine weitere Normverbreitung durch NSAGs ist auch ein Brief, mit dem die SPLM/A im Juni 2004 die kolumbianische Nationale Befreiungsarmee (ELN) anlässlich eines Minenworkshops in Kolumbien aufforderte, das Antipersonenminenverbot anzuerkennen und auf den Einsatz von Minen zu verzichten.¹² Im Juni 2009 kamen in Genf zudem 44 Delegierte von 29 NSAGs zusammen, die das DoC bereits unterzeichnet haben, und diskutierten die Ausweitung des Engagements auf den Schutz von Frauen vor sexueller Gewalt in Kriegshandlungen sowie den Kampf gegen die Rekrutierung von Kindersoldaten. Die Initiative von *Geneva Call* demonstriert also das große Potential von NGOs, Einfluss auf nichtstaatliche Gewaltakteure auszuüben und diese an das humanitäre Völkerrecht zu binden. Der hier untersuchte Fall der SPLM/A ist dabei nur einer von vielen erfolgreichen Normanerkennungen durch NSAGs.

2.3 Mögliche Gründe für eine Normanerkennung

Nichtstaatliche Akteure geraten zwar mehr und mehr in die Aufmerksamkeit der Forschung, zur Erklärung der Normanerkennung durch bewaffnete Gruppen existieren jedoch weiterhin vor allem Ad-hoc-Annahmen. Um das Verhalten von NSAGs erklären zu können, soll daher im Folgenden zunächst ein Blick in die Theorie zeigen, ob sich dort potentielle Ursachen für eine Normanerkennung finden lassen.¹³ Die Suche nach theoretisch begründeten Erklärungsfaktoren ist auch deshalb sinnvoll, weil diese mögliche Ansatzpunkte für den Umgang der internationale Gemeinschaft mit NSAGs aufzeigen.

Auf den ersten Blick erscheint am Wahrscheinlichsten, dass NSAGs ihren Verzicht auf AP-Minen von deren (fehlendem) strategischen Nutzen abhängig machen – besonders dann, wenn man NSAGs als *bad guys* wahrnimmt, die durch ihre Gewaltanwendung die Legitimität eines Staates in Frage stellen. Demnach würden sie nur dann auf Antipersonenminen verzichten, wenn diese für sie keinen oder nur einen geringen militärischen

nenverbots, die durch Gespräche beseitigt werden konnten (Geneva Call 2007: 20). Die erneute Anschuldigung im Jahre 2009 konnte der MILF nicht eindeutig zugeordnet werden (Geneva Call 2010).

12 Siehe <http://genevacall.org/resources/nsas-statements/f-nsas-statements/2001-2010/2004-01jun-splma>. df.

13 Trotz der wachsenden Bedeutung nichtstaatlicher Gewaltakteure steht die theoretische Auseinandersetzung mit NSAGs als Regelungsadressaten bisher noch am Anfang (vgl. Capie 2008). Aus staatszentrierten Theorien der Normanerkennung können jedoch erste Erkenntnisse über mögliche Ursachen für eine Normanerkennung gewonnen werden. Eine Übertragbarkeit scheint vor allem deshalb sinnvoll, weil die Unterscheidung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Empirie oft nicht aufrecht zu erhalten ist. (vgl. Capie 2008: 90).

Nutzen besitzen und so die Normanerkennung mit geringen Kosten verbunden wäre (Price 1998: 614).¹⁴ Diese Annahme soll im Folgenden geprüft werden. Es lassen sich jedoch auch noch weitere mögliche Ursachen für eine Normanerkennung durch NSAGs identifizieren.

Naheliegender scheint auch, dass NSAGs eine Norm dann anerkennen, wenn sie von natürlichen und/oder finanziellen Ressourcen abhängig sind und bei einer Normmissachtung mit dem Entzug dieser Unterstützung rechnen müssen (vgl. zu diesem Argument bspw. Risse et al. 2002: 12). Eine materielle Abhängigkeit kann von der Bevölkerung des kontrollierten Territoriums bestehen, aber auch von ausländischen Sponsoren, wie der Diaspora oder unterstützenden Nachbarstaaten. Wenn die Unterstützer die Norm anerkannt haben, muss bei einem Normbruch mit dem Entzug der Unterstützung gerechnet werden (Bruderlein 2000: 12).

Bei einer Normanerkennung kann aber auch die Überzeugung der Akteure eine entscheidende Rolle spielen (Finnemore/Sikkink 1998: 900). Die Vermutung, dass nichtstaatliche Gewaltakteure aus Überzeugung heraus handeln können, scheint für viele zunächst abwegig. Warum aber sollen Überzeugungsmechanismen bei Staaten, aber nicht bei NSAGs greifen? Die ontologische Unterscheidung zwischen NSAGs und Staaten existiert in erster Linie in der Theorie. Während in manchen Teilen der Welt anerkannte Staaten nicht in der Lage sind, öffentliche Basisgüter, wie Sicherheit, für die Bevölkerung bereitzustellen, übernehmen in immer mehr Regionen NSAGs Staatsfunktionen. Wenn sich eine NSAG selbst als humanitären Akteur wahrnimmt, der für die Belange der Bevölkerung kämpft, ist es durchaus möglich, dass sie sich (bspw. durch neue Informationen) von der intrinsischen Qualität einer Norm überzeugen lässt und daraufhin eine Norm anerkennt. Die Annahme dahinter: Besitzt eine NSAG eine bestimmte Selbstwahrnehmung einschließlich damit verbundener Wertevorstellungen, wird eine Norm anerkannt, weil diese der Aufrechterhaltung des eigenen Selbstbildes dient. Die Akteure sind folglich in erster Linie intrinsisch motiviert, sie vollziehen ihre Handlung um ihrer selbst willen aus dem Glauben an eine Norm heraus (Capie 2008: 88).

Ein bekanntes Modell der Normdiffusion, das von Risse et al. entwickelte Spiralmodell, weist außerdem daraufhin, dass eine Norm dann von einem normverletzenden Akteur anerkannt wird, wenn dieser von transnationalen (Menschenrechts-)Netzwerken unter Druck gesetzt wird. Manche Autoren zweifeln zwar, dass Strategien des Beschämens nicht nur bei Staaten, sondern auch bei bewaffneten Gruppen, Paramilitärs oder Kriegsherren, greifen (vgl. Börzel/Risse 2009: 7; Jo 2009). Verweigerte Legitimation, die bei Staaten beispielsweise durch das Abstempeln als „Schurkenstaat“ augenscheinlich wird, bringt aber auch für NSAGs bestimmte Kosten – wie Vertrauensverlust, geringere Glaubwürdigkeit und Reputation – mit sich. Dies ist besonders dann der Fall, wenn NSAGs eine Regierungsbeteiligung oder die Machtübernahme anstreben und sich eine reale Chance ausrechnen, selbst die Kontrolle über den Staat zu übernehmen, also ein

14 Diese Annahme deckt sich mit einer streng rationalistischen Sicht, nach der eine Norm dann anerkannt wird, wenn sich die Kosten-Nutzen-Kalkulation eines Akteurs geändert hat und die Nutzen einer Normanerkennung nun deren Kosten übersteigen.

„shadow of future statehood“ existiert (Börzel/Risse 2009: 10). In solchen Fällen riskieren es NSAGs, mit Verstößen gegen das Völkerrecht ihre Unterstützung und Einbindung sowohl in der Gesellschaft als auch international aufs Spiel zu setzen. Nichtstaatliche Gewaltakteure können folglich durchaus Wert auf ihre Reputation legen (Bongard 2008). Eine Normanerkennung wäre demnach wahrscheinlicher, je größer der innerstaatliche oder internationale Legitimationsbedarf einer NSAG ist (vgl. (Finnemore/Sikkink 1998: 895).

Aus Theorien der Normdiffusion können demnach verschiedene potentielle Erklärungen für die Normanerkennung durch nichtstaatliche Gewaltakteure gewonnen werden. Diese Annahmen lassen sich in Gruppen zusammenfassen (s. Kasten). Inwieweit diese theoretischen Vorannahmen die Normanerkennung durch nichtstaatliche Gewaltakteure erklären können, soll im Folgenden am Fall der *Sudan People's Liberation Movement/Army* diskutiert werden.

I. Materielle Verwundbarkeit einer NSAG

- Je geringer der strategische Nutzen des Mineneinsatzes für die NSAG, desto wahrscheinlicher ist eine Normanerkennung.
- Je höher die finanzielle Abhängigkeit einer NSAG von internen und externen Akteuren, desto wahrscheinlicher ist eine Normanerkennung.

II. Normative Verwundbarkeit einer NSAG

- Je eher eine NSAG sich selbst als verantwortungsvollen Akteur wahrnimmt, desto wahrscheinlicher ist eine Normanerkennung.
- Je größer der innerstaatliche und internationale Legitimationsbedarf einer NSAG, desto wahrscheinlicher ist eine Normanerkennung.

III. Externe Bedingungen

- Transnationaler Druck erhöht die Wahrscheinlichkeit einer Normanerkennung.¹⁵

15 Eine alternative sechste Hypothese, die besagt, dass das psychologische Bedürfnis einer NSAG, Teil einer Gruppe von Normanerkennern zu sein, die Wahrscheinlichkeit einer Normanerkennung erhöht (vgl. Finnemore/Sikkink 1998: 895), entfaltete im Fall der SPLM/A keine Erklärungskraft (Herr 2010).

3. Die SPLM/A und der Bürgerkrieg im Sudan

Für ein besseres Verständnis der SPLM/A und ihrer Normanerkennung soll zunächst ein Blick auf die Bewegung an sich und den Bürgerkrieg im Südsudan geworfen werden. Der Bürgerkrieg im Sudan gilt als einer der längsten bewaffneten Konflikte der Gegenwart. Die sudanesische Bevölkerung kannte seit der Unabhängigkeit 1956 bis zur Unterzeichnung des *Comprehensive Peace Agreements* (CPA) im Juni 2005 nur ein Jahrzehnt Frieden. Der erste Bürgerkrieg, der von 1955 bis 1972 zwischen südlichen Rebellen, bekannt als *Anyanya I*, und Regierungstruppen ausgetragen wurde, fand durch das Addis Abeba Abkommen im Februar 1972 ein vorläufiges Ende. Es gelang in der Folgezeit allerdings nicht, die Ungleichheiten zwischen dem wirtschaftlich und gesellschaftlich weiterentwickelten Norden und dem durch den Bürgerkrieg zerstörten Süden auszugleichen.¹⁶ Nachdem sich der Einfluss radikal-islamischer Kreise auf die sudanesische Regierung Ende der 1970er Jahre wieder vergrößert hatte, beendete diese die Selbstverwaltung des Südens, führte im ganzen Sudan die Scharia ein und spaltete den Süden in mehrere Provinzen auf (Mükusch 2008: 49). Das Versagen der Regierung, das 1972 abgegebene Autonomieversprechen einzuhalten, sowie die erneute Arabisierungs- und Islamisierungspolitik der Regierung provozierten einen erneuten Bürgerkrieg.¹⁷ Die militärischen Auseinandersetzungen, die durch ethnische und militärische Spaltungen innerhalb des Südens noch verstärkt wurden, erfassten fast das ganze Land und dauerten die folgenden zwölf Jahre an. Sie fanden erst 2005 – nach langjährigen Friedensverhandlungen unter der Leitung des *Inter-Governmental Authority Development* (IGAD) – mit der Unterzeichnung des umfassenden Friedensabkommens ein Ende.

Entsprechend ihrer Vorgängerorganisation *Anyanya I* kämpfte die sudanesische Volksbefreiungsarmee oder *Sudan People's Liberation Movement/Army*, kurz SPLM/A, seit Ausbruch des zweiten Bürgerkrieges gegen strukturelle Ungleichheiten im ganzen Sudan. Wie auch beim Ausbruch des ersten Bürgerkrieges begannen die Unruhen zunächst durch kleine bewaffnete Gruppen, die das Addis Abeba-Abkommen ablehnten. Diese forderten die Umwandlung des Sudan in eine säkulare, dezentrale Demokratie, in der Nord- und Südsudanesen gleiche Rechte zugestanden werden. Das Streben nach Selbstbestimmung stand somit im Mittelpunkt der Agenda, sei es in der Form eines autonomen, eines föderativen oder eines unabhängigen Südsudan. 1983 gelang es einem ehemaligen Armeeingehörigen, John Garang, die Truppen im Kampf gegen die Regierung in

16 Die ökonomische, politische und administrative Macht konzentrierte sich bereits seit vorkolonialer Zeit im Norden des Landes, während der Süden, aber auch West- und Ostprovinzen des Landes, immer weiter marginalisiert wurde. Diese sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen den Regionen gelten als eine der Hauptursachen des Konflikts (Metelits 2004: 69). Die Konfliktlinien im Sudan verlaufen folglich nicht nur zwischen Norden und Süden, sondern viel eher zwischen einer kleinen arabischen Elite im Norden des Landes und den anderen, marginalisierten Regionen, neben dem Süden des Landes auch Darfur im Westen und die Regionen im Osten des Sudan.

17 Der Krieg im Sudan wird oft als ethnisch-religiöse Konfrontation zwischen dem arabisch und islamisch dominierten Norden einerseits und dem, vom Christentum und afrikanischen Naturreligionen geprägten, äußerst heterogenen Süden dargestellt. Die Ursachen des Konflikts sind jedoch viel komplexer und reichen bis in die vorkoloniale Zeit zurück. Ausführlicher zu den Konfliktursachen vgl. Hofheinz 2001.

Khartum zu vereinen – die SPML/A war gegründet. Garang behielt die Führung als einzelner Vorsitzender bis zu seinem Tod im Juli 2005 inne.

Ende der 1980er wurde Kritik an dem hierarchischen Führungsstil Garangs lauter. Diskussionen um seine Person sowie unterschiedliche Vorstellungen über die Zukunft des Südens führten 1991 zur Spaltung der Bewegung – zwei führende Köpfe der Organisation, Riek Machar und Lam Akol, sagten sich von Garang los. Die abtrünnigen SPLM/A Kommandeure formierten im März 1993 die SPLM/A-*United*, die jedoch nach kurzer Zeit wieder auseinanderfiel. Riek Machar gründete daraufhin das *South Sudan Independence Movement/Army* (SSIM/A),¹⁸ während Lam Akol die SPLM/A mit lokalen Milizen weiter bekämpfte. Die Regierung nutzte die Schwäche der SPLM/A geschickt aus, in dem sie bewaffnete Gruppen im Süden unterstützte, die in Opposition zur SPLM/A standen. In der Folgezeit kam es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Gruppen im Süden, immer verworreneren Konfliktlinien entstanden (Chiari 2008: 55). In Folge dieser Entwicklungen musste die SPLM/A starke Verluste einstecken. Den Regierungstruppen gelang es, das Blatt zu wenden und der SPLM/A wichtige Gebiete zu entreißen. Die Teilung der SPLM/A wurde daher von vielen als „serious setback“ betrachtet (Rolandsen 2005: 34).

Mitte der 1990er Jahre löste diese Entwicklung innerhalb der SPLM/A politische Veränderungen aus. Nach den Rückschlägen Anfang der 1990er konnten Forderungen nach Reformen innerhalb der Bewegung nicht länger ignoriert werden. Als Reaktion auf die Turbulenzen rief die SPLM/A-Führung daher 1994 die erste *National Convention* aus, an der 517 Delegierte aus dem ganzen Süden teilnahmen, darunter SPLM/A-Repräsentanten, aber auch Vertreter der Zivilgesellschaft. Sie verabschiedeten eine ganze Reihe von Resolutionen, die eine radikale Neustrukturierung der Bewegung vorsahen, darunter Gewaltenteilung und die Trennung des militärischen und des zivilen Flügels der SPLM/A (Rolandsen 2005: 167).¹⁹ Die *National Convention* wurde als Symbol des Aufbruchs und des Neuanfangs gefeiert. Trotz aller Kritik an der nur bruchstückhaften Umsetzung der Resolutionen kommt der Versammlung in der Geschichte der Bewegung eine wichtige Rolle zu. Sjöberg stellt fest: „The National Convention [...] marked the rebuilding of the SPLM/A and its political and military supremacy, which would in the end bring it as the only ANSA [armed non-state actor] signatory of the 2005 peace agreement“ (2009: 38).

18 Die Fraktionen im Süden änderten häufig ihre Zusammensetzung und ihren Namen. Die Nasir Fraktion unter der Leitung Machars war zuletzt unter dem Namen *Sudan People's Defense Forces* (SPDF) bekannt. Insgesamt existierten im Süden eine Vielzahl unterschiedlicher bewaffneter Gruppen, die oftmals von der Regierung in Khartum bewaffnet wurden um die SPLM/A zu bekämpfen (eine Übersicht der verschiedenen Gruppen findet sich bei Rolandsen 2005: 64). Einige Autoren vermuten, dass der Konflikt zwischen den verschiedenen bewaffneten Gruppen im Süden mehr Zivilisten zum Opfer hatte, als der Konflikt mit der Regierung (Sjöberg 2009: 11).

19 Diese funktionale Aufteilung fand ihren Ausdruck auch in einer Umbenennung der Bewegung. Bis zu diesem Zeitpunkt nannten sich die Kämpfer *Sudan People's Liberation Army* (SPLA), erst nach der Trennung des militärischen und zivilen Flügels wurde der Name *Sudan People's Liberation Movement/Army* übernommen.

Ende der 1990er, kurz vor der Unterzeichnung des *Deed of Commitment*, verbesserte sich die Situation der SPLM/A in der Tat erheblich. Dank neuer Unterstützung aus dem Ausland und geschwächter Opposition im Inland gelang es der SPLM/A, erneut aufzurüsten, neue Fronten im Osten zu starten und die verlorenen Gebiete wieder einzunehmen. Darüber hinaus erreichten die Kämpfe nun die Region des Blauen Nils und ergriffen somit auch den Norden des Landes. „By the end of the 1990s the position of the SPLM/A had consolidated strategic-militarily and diplomatically“ (Riehl 2001: 8). Die sudanesishe Regierung konnte aufgrund der wachsenden Bedeutung des Öls ihre militärische Position eine Zeit lang halten. Nachdem Mitte der 1990er Jahre ausländische Firmen für die Wiederaufnahme der Ölförderung gewonnen werden konnten, war dieses zu einer wichtigen Einkommensquelle der Regierung geworden, die zur Erhöhung der Militärausgaben genutzt wurde. Nachdem jedoch auch in den Förderregionen die Gewalt eskalierte, besaß auch der sudanesishe Präsident Al-Bashir ein Interesse an der Beilegung des Konflikts. Es ließen sich nun ernsthafte Bemühungen der sudanesischen Regierung erkennen, den jahrzehntelangen Bürgerkrieg im Süden zu beenden. Im Juli 2002 wurde daher ein erstes Verhandlungsrahmenprotokoll unterzeichnet, dem in den nächsten Jahren sieben weitere Abkommen folgten (der letzte im Januar 2005). Diese Vereinbarungen bilden zusammen das *Comprehensive Peace Agreement*, das dem langen Bürgerkrieg ein Ende setzte (Rolandsen 2005: 125).

4. Vermintes Land: Die Landminenproblematik im sudanesischen Süden

Der Sudan gilt als eines der am stärksten von Landminen betroffenen Gebiete weltweit. Ein Drittel des Landes ist mit Minen kontaminiert. Das wahre Ausmaß des Problems lässt sich aufgrund fehlender verlässlicher Daten und der Größe des Gebiets bis heute jedoch nur schwer abschätzen. 1997 wurde die Anzahl gelegter Minen vom *United Nations Department of Humanitarian Affairs* auf 500.000 bis 2 Millionen geschätzt, die Mehrheit davon im Südsudan. Dort sind die wichtigsten Verkehrswege, weite Gebiete im Hinterland und die Regionen um Städte wie Yei, Juba, Torit, Kapoeta und Kaya bis heute vermint. Verlässliche Zahlen über Landminenopfer existieren nicht, da viele Opfer es aufgrund der fehlenden Infrastruktur nicht rechtzeitig zu einem Krankenhaus schaffen und an den Folgen der Verletzungen sterben.

Während des Bürgerkrieges setzten sowohl Regierungstruppen und die SPLM/A als auch rivalisierende NSAGs im Süden Landminen ein. Der Konflikt im Südsudan galt lange Zeit als klassischer Guerillakrieg, in dem die Regierung Minen im Wesentlichen zur Befestigung von Garnisonsstädten und anderen militärischen Liegenschaften benutzte, während die im südlichen Sektor operierende SPLM/A mit sogenannten *hit and run*-Operationen versuchte, den militärischen Gegner in den Hinterhalt zu locken (Matthes 2007: 221). Dabei nutzte die SPLM/A bereits seit 1984 neben Antifahrzeugminen auch die, vom *Deed of Commitment* und der Ottawa-Konvention verbotenen, Antipersonenminen (Landmine Monitor 1999).

Der Prozess einer Normanerkennung des Minenbanns setzte erst nach und nach Mitte der 1990er Jahre ein. 1996 stieg innerhalb der SPLM/A langsam das Bewusstsein für die negativen Effekte von AP-Minen (Interview #1). Bei einer Konferenz im Südsudan, an der wichtige Vertreter der SPLM/A, internationale und lokale NGOs sowie zivilgesellschaftliche Gruppen unter der Führung des *New Sudan Council of Churches* (NSCC) teilnahmen, fanden erste Diskussionen über den Einsatz von Antipersonenminen und Überlegungen über deren strategische Bedeutung statt (Landmine Monitor 1999). Die Konferenz endete mit der Verabschiedung der „Resolution on Problem Posed by Proliferation of Anti-Personnel Mines in Liberated Parts of New Sudan“, in der sich die SPLM/A tief besorgt über die tragischen Konsequenzen des Gebrauchs von APMs und die steigende Betroffenheit der Bevölkerung in den verminnten Gebieten zeigt. Zudem bekennt sie sich in dieser Resolution zur unilateralen Minenräumung in Gebieten unter ihrer Kontrolle („commits itself to unilateral demining effort in the areas under its control“) und betraut die NGO *Operation Save Innocent Lives* (OSIL) mit dieser Aufgabe („to help put an end this scourge“). Laut *Landmine Monitor* erklärt sich die SPLM/A mit dieser Erklärung auch bereit, auf den Einsatz von Antipersonenminen zu verzichten, „provided that there is a significant reciprocation on the side of GoS [Government of Sudan]“ (Landmine Monitor 1999). Auch wenn diese Deklaration von der SPLM/A als unilaterales Moratorium bezeichnet wird,²⁰ gilt sie in Expertenkreisen kaum als solches. So konstatiert ein Mitarbeiter von *Geneva Call*, Pascal Bongard: „[Now] they say it was a moratorium. [...] It was more kind of a realisation of the effects of landmines. They saw that it was a weapon that has indiscriminate effects, that was causing a lot of harm on the land and on the people“ und an anderer Stelle: „I did not stress enough the fact that their 1996 resolution did not prohibit the use of AP mines but committed the SPLM/A to a unilateral demining effort in the areas under its control“ (Interview #1). Trotz dieser Erklärung setzte die SPLM/A auch nach 1996 weiterhin Antipersonenminen ein, unter anderem in Ost-Äquatoria, einer von der SPLM/A kontrollierten Region, die bis 1999 noch nicht von Minen betroffen war. Laut Berichten sollte die Verminnung des Gebiets die Rückkehr der Bevölkerung in die Stadt verhindern (Landmine Monitor 2000).

Dennoch lässt sich eine zunehmende Auseinandersetzung mit Antipersonenminen in dieser Zeit beobachten. Sowohl die SPLM/A, als auch die sudanesisische Regierung baten um internationale Unterstützung bei der Beseitigung von Minen. Mit einer Starthilfe von UNICEF/OLS, *Christian Aid*, *DanChurch Aid* und dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) begann OSIL 1997 unter der Leitung von Aleu Ayieny Aleu, einem früheren SPLM/A Kommandeur, in den von der SPLM/A kontrollierten Gebieten mit der Minenräumung. Im Süden wurden zudem mit Hilfe verschiedener humanitärer Organisationen Aufklärungsmaßnahmen über die Risiken von APMs durchgeführt. Darüber hinaus wurde OSIL seit 1998 durch die britische NGO *Mines Advisory Group* (MAG) beim Training und der Ausbildung von OSIL Mitarbeitern unterstützt (Interview #1).

20 Vergleiche beispielsweise das Statement Aleu Ayieny Aleus zur Pioneer Konferenz im März 2000 (Geneva Call 2001: 74). Im *Landmine Monitor* 1999 heißt es auch: „The SPLA considered this initiative to be pro-ban“ (Landmine Monitor 1999).

Am 24. und 25. März 2001 nahmen Vertreter der SPLM/A an einer bahnbrechenden Konferenz über den Einsatz von Minen mit anderen nichtstaatlichen Akteuren in Genf teil, die durch die *Swiss Campaign to Ban Landmines* in Kooperation mit einer Reihe von anderen nationalen Kampagnen veranstaltet wurde. Neben Panels über den Umgang von NSAGs mit APMs und den rechtlichen und normativen Rahmen einer möglichen Einbindung von NSAGs kamen dort auch nichtstaatliche Gewaltakteure zu Wort, darunter Vertreter der SPLM/A. Zum Abschluss der Konferenz bekannten sich diese mündlich zum *Deed of Commitment* (Interview #1).

Die zwei ehemaligen SPLM/A Befehlshaber, Aleu Ayieny Aleu und Edward Lino, die die SPLM/A in Genf repräsentierten, trugen maßgeblich zur Sensibilisierung im Umgang mit Antipersonenminen bei (Interview #1,2). Aleu hob in Genf hervor, dass eine der größten Herausforderungen seiner Arbeit als Direktor von OSIL die Sensibilisierung der SPLM/A Basis war. Demnach war sich die Führungselite schon seit Ende der 1990er der Bedeutung der Minenräumung und des Verzichts auf den Einsatz von Minen bewusst. Es kann folglich nicht davon ausgegangen werden, dass bei der Konferenz in Genf wegweisende Überzeugungsarbeit geleistet werden musste. Neu war für die SPLM/A in erster Linie der Mechanismus des *Deed of Commitment*, mit dessen Hilfe sie ihr Bewusstsein über die negativen Effekte von Minen in ein Bekenntnis übersetzen konnten, das internationale Aufmerksamkeit erfahren würde. Zudem zeigte die Konferenz in Genf, dass die SPLM/A Teil einer größeren, internationalen Bewegung ist, die sich mit der Minenproblematik auseinandersetzt (Geneva Call 2001: 89).

Aleu und Lino blieben auch im Anschluss an die Konferenz im März 2000 mit *Geneva Call* in Kontakt. So kam es vor der Unterzeichnung des DoC im Juli 2001 zu einem Treffen zwischen Aleu, *Geneva Call*, der *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* sowie der *Coalition against Torture*. Bei dieser Gelegenheit bekräftigte Aleu das Interesse der SPLM/A, das DoC zu unterzeichnen. Im September fand schließlich ein Treffen mit Aleu und Lino statt, in dem die genauen Details der Unterzeichnung im Gespräch waren. Dabei wurde der Inhalt des DoC sowie die nötigen Folgemaßnahmen im Falle einer Unterzeichnung besprochen. Bongard hob jedoch hervor, dass der genaue Wortlaut des DoC nicht zur Diskussion stand, sondern von den SPLM/A Vertretern ohne Beanstandung angenommen wurde. Im Oktober 2001 reiste letztendlich SPLM/A Kommandeur Nhial Dheng Nhial nach Genf um das *Deed of Commitment* im Namen der SPLM/A zu unterzeichnen (Interview #1). Wie sich diese Normanerkennung erklären lässt, wird im folgenden Kapitel dargelegt.

5. Gründe für den Landminenverzicht der SPLM/A

5.1 Strategischer Nutzen von Antipersonenminen

Die Vermutung, NSAGs verzichteten nur dann auf Antipersonenminen, wenn diese für sie keinen oder einen geringen militärischen Nutzen besitzen und so die Kosten einer Normanerkennung sinken, soll als Erstes untersucht werden. Der strategische Nutzen von

Antipersonenminen hängt unter anderem von der militärischen Strategie der NSAG, der derzeitigen Konfliktsituation, des Schadens für die eigenen Kämpfer durch Minen und von der Möglichkeit, auf (militärische) Alternativen auszuweichen, ab. Laut einer Studie des IKRKs spielen Antipersonenminen vor allem in guerilla-ähnlichen Kampfhandlungen eine strategisch wichtige Rolle, während in (eher) symmetrischen Konflikten, in denen die Konfliktparteien auf andere Waffen zurückgreifen können, Minen von geringerer Bedeutung sind (IKRK 1997).

Zu Beginn des Krieges konnte die militärische Strategie der SPLM/A zu Recht als klassische Guerillataktik bezeichnet werden: SPLM/A-Kämpfer führten lokal begrenzte *hit and run*-Operationen durch und vermieden die direkte Konfrontation mit dem Gegner. Minen wurden in solchen Operationen dazu genutzt, um Regierungstruppen in einen Hinterhalt zu locken, in städtischen Gebieten festzusetzen und Versorgungslinien zu unterbrechen (Interview #2). Ende der 90er Jahre änderte sich diese Taktik jedoch. Aufgrund der verbesserten finanziellen Situation konnte die SPLM/A mit der Aufstellung gepanzerter und mechanisierter Einheiten beginnen. Die SPLM/A verfügten bald neben Handwaffen und Panzerfäusten in begrenztem Umfang auch über Artillerie, Raketenwerfer und gepanzerte Fahrzeuge (Chiari 2008: 52). Die militärischen Auseinandersetzungen umfassten Ende der 90er daher auch symmetrische Kampfhandlungen, die an mehreren Fronten gleichzeitig stattfanden. Die Regierung versuchte zwar weiterhin, Garnisonsstädte zu halten, der SPLM/A gelang es jedoch immer mehr, militärische Erfolge zu erzielen. Ihren Höhepunkt erreichten die Kämpfe 2001 in Bahr al-Ghazal (Matthes 2002: 326).

Die SPLM/A sah sich zudem zunehmend mit Problemen aufgrund der Verminung ihrer Gebiete konfrontiert. Zwischen den Truppen existierten nur geringe Kommunikationsmöglichkeiten und die verminten Gebiete wurden nicht gekennzeichnet. Die einzelnen Truppen besaßen folglich keine Informationen über verminten Gebiete und es bestand die Gefahr, dass eigene Kämpfer zu Opfern der Minen wurden (Geneva Call 2005a: 30). In der Zeit vor der Unterzeichnung des DoC berichtete der *Landmine Monitor* immer wieder von Minenopfern unter SPLM/A Kämpfern (Landmine Monitor 1999; 2000; 2001). Die negativen Auswirkungen des Mineneinsatzes waren damit nicht nur für die Bevölkerung spürbar. Neben Minenopfern in den eigenen Truppen hatte die SPLM/A auch mit fehlendem Zugang zu Infrastruktur und Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit zu kämpfen. Im Süden des Landes existierten weder effektive Transport- noch Kommunikationswege, die Straßen waren zumeist vermint. Dies hatte zur Folge, dass die SPLM/A oft lange Umwege in Kauf nehmen musste, um sich im Süden fortzubewegen (Lako 1994: 79). Die Verminung des Gebietes hatte auch negative Konsequenzen für die Ressourcenbeschaffung im Süden: Die Verlegung von Minen in und um landwirtschaftliche Nutz- und Weideflächen störte die Nahrungsmittelproduktion empfindlich. Vermintete Straßen, Brücken, Landebahnen und Eisenbahntrassen brachten zudem den Verkehr ganzer Regionen zum Erliegen, so dass bei der Anlieferung humanitärer Hilfe zusätzliche Kosten in Millionenhöhe verursacht wurden (Landmine Monitor 2001).

Die Erkenntnis, dass Antipersonenminen für die SPLM/A nur einen geringen militärischen Nutzen haben, aber sich auch auf die eigenen Kämpfer negativ auswirken, scheint bei der Entscheidung, das *Deed of Commitment* zu unterzeichnen, durchaus eine Rolle gespielt zu

haben. Es lässt sich jedoch nicht schlussfolgern, dass Antipersonenminen für die SPLM/A gar keinen strategischen Nutzen mehr besaßen. Stattdessen scheint es wahrscheinlicher, dass die menschlichen und sozio-ökonomischen Kosten eines Mineneinsatzes dessen strategischen Nutzen überstiegen. So konstatiert Bongard:

„They realised that many casualties were caused by their own mines. They also realised that this weapon was very indiscriminate, very difficult to know once it is laid who it will hit. There are not necessarily maps or good communications between units. So I think they realised that in terms of military utility this weapon was causing much more human and socio-economic costs and has long term consequences“ (Interview #1).

Allerdings scheint die Entscheidung für eine Normanerkennung nicht alleine auf eine veränderte Kosten-Nutzen-Bilanz Nutzen von Antipersonenminen zurückzuführen sein. Schaut man sich den Prozess der Normanerkennung genau an, wird deutlich, dass dieses Argument vor allem von zwei ehemaligen SPLM/A Kommandeuren, Aleu und Lino, genutzt wurde, um die eigenen Reihen vom Verzicht auf Antipersonenminen zu überzeugen. Aussagen der beiden Ex-Kommandeure deuten darauf hin, dass beide davon überzeugt waren, dass der Einsatz von Antipersonenminen aufgrund des rücksichtslosen Charakters dieser Waffen unmenschlich sei (vgl. auch Kapitel 5.4).²¹ Die SPLM/A Führung hob jedoch immer wieder hervor, dass sie bei der Durchsetzung des Minenbanns besonders zu Beginn auf Schwierigkeiten stieß, da manche Kommandeure Minen in bestimmten Situationen immer noch als legitime Waffen betrachteten (zum Beispiel zur Selbstverteidigung) und den Einsatz von Minen mit deren militärischer Notwendigkeit rechtfertigten (Geneva Call 2007b: 20). Um die Durchsetzung des Verbots zu garantieren, wurde daher 2003 ein Workshop im Süden des Sudan durchgeführt, der zum Ziel hatte, die Beachtung des DoC durch alle SPLM/A Kommandeure zu erhöhen. Die SPLM/A Führung musste also besonders in den eigenen Reihen Überzeugungsarbeit leisten. Dazu wurde insbesondere auf den geringen militärischen Nutzen von AP-Minen hingewiesen. So maßregelte Aleu beispielsweise im Rahmen dieses Workshops die SPLM/A Kommandeure und Offiziere im Raum : „I do not think any one of you here can tell me of a single objective denied to the government forces by landmines. Not one.“ (zit. n. Geneva Call 2003: 4). Der geringere strategische Nutzen von Minen hat daher offensichtlich weniger bei der Entscheidung der SPLM/A Führung, das DoC zu unterzeichnen, eine Rolle gespielt, als bei der Überzeugung der eigenen Reihen, die Verzichtserklärung auch durchzusetzen.

Der zweifelhafte strategische Nutzen von APMs kann auch aus anderen Gründen nicht als einzige Ursache für die Unterzeichnung des DoC gelten. Die SPLM/A befand sich zum Zeitpunkt der Unterzeichnung immer noch in kriegerischen Auseinandersetzungen mit der Regierung, in denen auch weiterhin eine Asymmetrie zwischen den Konfliktparteien bestand, wenn sich diese auch zu Gunsten der SPLM/A entwickelt hatte. Zum anderen hatten die Ereignisse zu Beginn der 1990er Jahre gezeigt, dass externe Entwicklungen das Kriegsgeschehen maßgeblich beeinflussen können. Die SPLM/A konnte sich folglich nicht sicher sein, dass sich das Blatt nicht noch einmal zu ihren Ungunsten

21 So unterstrich beispielsweise Lino: „The very people we wanted to liberate [...] became the innocent victims including our own mothers, fathers, brothers and sisters“ (Lino 2004).

drehen würde. Zudem gelang es der sudanesischen Regierung, durch die Erdölförderung im Süden des Landes ihre Militärausgaben zu erhöhen (Rolandsen 2005: 125). Die NSAG hatte somit eine erneute Offensive der Regierungstruppen zu befürchten, bei der Antipersonenminen durchaus geholfen hätten, die Bewegungsfreiheit des sudanesischen Militärs einzuschränken (Interview #3). Zugleich hinterfragte die SPLM/A den Inhalt des DoC nicht, sondern versuchte sogar strengere Implementierungsmaßnahmen einzuführen (Interview #1). Allein ein fehlender Nutzen von AP-Minen ist keine ausreichende Erklärung für diese pro-aktive Haltung zur Unterzeichnung des DoC.

5.2 Abhängigkeit von finanzieller/technischer Unterstützung

Im Folgenden soll die materielle Verwundbarkeit der SPLM/A unter die Lupe genommen werden, um zu prüfen, inwieweit die Sorge um nachlassende finanzielle und/oder technische Unterstützung aus dem In- oder dem Ausland die Entscheidung, die Norm anzuerkennen, beeinflusst hat.

Der Süden des Sudans ist zwar reich an natürlichen Rohstoffen, die SPLM/A war jedoch nicht in der Lage, diese zu nutzen und daher von Beginn an auf externe Unterstützung angewiesen (Riehl 2001: 7). Während Anfang der 1980er Jahre vor allem das Nachbarland Äthiopien substantielle Unterstützung leistete,²² wurde die SPLM/A nach dem Sturz Mengistus und der daraufhin ausbleibenden äthiopischen Hilfe Mitte der 1990er Jahre von Uganda und Kenia bezuschusst. Die beiden Länder befürworteten aus Angst vor der Verbreitung islamistischen Fundamentalismus in der Region einen Sturz der Regierung in Khartum (Rolandsen 2005: 38). Die angeblich religiöse Dimension des Konflikts veranlasste zu dieser Zeit zudem christliche Organisationen in Ruanda und die USA, finanzielle Unterstützung für die SPLM/A zu leisten – von Seiten der USA wurde auch sogenannte „nicht-letale“ militärische Unterstützung geleistet.²³

Neben der Unterstützung aus den Nachbarländern stellte die Zweckentfremdung, Umverteilung und Besteuerung von internationalen Hilfslieferungen eine weitere wichtige Einnahmequelle für die SPLM/A dar. Rolandsen stellt fest: „Which was more important – the supplies rebel factions received from sympathetic countries or captured in battle, or the food and resources diverted from the relief operations or ‘mobilised’ from the local population – is still difficult to establish“ (2005: 48).

Zwar bestand also eine materielle Abhängigkeit der SPLM/A von internen und externen Unterstützern. Die finanzielle und technische Abhängigkeit der SPLM/A nahm jedoch Ende der 1990er Jahre ab. Der Wettbewerb um Ressourcen zwischen den verschiedenen

22 Der äthiopische Präsident Mengistu Haile Mariam unterstützte die SPLM/A seit ihrer Gründung 1983. Flüchtlingslager im äthiopischen Grenzgebiet dienten der SPLM/A als logistische und wirtschaftliche Zentren, die bei der Rekrutenausbildung halfen und von denen Hilfsgütern systematisch abgezweigt werden konnten (Sjöberg 2009: 42).

23 1996 wurde im Auftrag der Clinton-Regierung militärisches Equipment im Wert von 20 Millionen Dollar über Äthiopien, Eritrea und Uganda in den Südsudan gebracht (Adar 1998; Sjöberg 2009: 42). Die US-Regierung unterstützte die SPLM/A Ende der 1990er zudem finanziell, indem Gelder durch humanitäre Organisationen im Südsudan an die NSAG kanalisiert wurden (Riehl 2001: 10).

bewaffneten Gruppen im Süden fand 1997 mit der Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens zwischen Riek Machar und der Regierung in Khartum ein Ende: Die SPLM/A hatte sich als wichtigste Gruppierung im Süden durchgesetzt. Zudem verbesserte sich Ende der 1990er das Verhältnis der SPLM/A zu den USA und zu Europa erheblich, weil es ihr gelang, Al-Bashirs Aufruf zum Dschihad dazu zu nutzen, den Krieg als religiöse Auseinandersetzung darzustellen und somit die Sympathien der westlichen Welt zu gewinnen. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die SPLM/A zu diesem Zeitpunkt nicht zu befürchten hatte, die Unterstützung zu verlieren (Rolandsen 2005: 52). Es ist daher unwahrscheinlich, dass die materielle Verwundbarkeit der SPLM/A einen Einfluss auf deren Normanerkennung hatte.

5.3 Wahrnehmung der eigenen Identität als „gut“

Die dritte Annahme vermutet, dass die SPLM/A die Norm des Minenverbots anerkannt habe, weil diese ihrem eigenen Selbstbild als humanitärer Akteure entspricht – sie also den Einsatz von Minen aus Überzeugung ablehnt. Erste Anzeichen dafür, dass sich eine NSAG als humanitärer Akteur wahrnimmt, lassen sich in deren Umgang mit der Bevölkerung vor Ort finden. Über den Umgang der SPLM/A mit der sudanesischen Zivilbevölkerung existieren widersprüchliche Angaben. Auf der einen Seite bekannte sich diese schon früh zu Menschenrechten und den Genfer Konventionen. So verabschiedete die SPLM/A beispielsweise schon 1983 einen Verhaltenskodex, der bestimmte Formen von Gewalt gegen Zivilisten wie Mord, Vergewaltigung, Raub und Diebstahl verbietet. Auch die im Rahmen der *Operation Lifeline Sudan*²⁴ vereinbarten *Ground Rules* beinhalten sowohl einen Verweis auf die Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokolle als auch auf die UN-Kinderrechtskonvention. Zudem verpflichtet sich die SPLM/A darin, fundamentale Menschenrechte in den von ihr kontrollierten Gebieten einzuhalten (Bradbury et al. 2000). Ab Mitte der 1990er Jahre findet sich auch in Positionspapieren der SPLM/A immer öfter der Hinweis, der Misshandlung von Zivilisten müsse ein Ende gesetzt werden (Rolandsen 2005: 114). Diese Bekenntnisse zu humanitären Prinzipien wurden jedoch in der Praxis nur sehr willkürlich umgesetzt. So wurden der SPLM/A seit Beginn des Krieges vielfältige Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen (African Rights 1994: 82). Zum Teil wurde zwar eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes Mitte der 1990er Jahre konstatiert (vgl. Rolandsen 2005; Barbelet 2008), Gerüchte über die Ausbeutung von Zivilisten hielten sich aber weiterhin hartnäckig (Riehl 2001: 7). Es lässt sich daher nur schwer feststellen, ob der Schutz von Zivilisten der SPLM/A ab einem bestimmten Zeitpunkt tatsächlich am Herzen lag, weil sie es als ihre Aufgabe verstand, diesen zu garantieren, oder ob eine solche Rhetorik nur als Instrument zur Erlangung größerer

24 Die *Operation Lifeline Sudan* wurde 1989 als Konsortium von 40 NGOs unter der Führung der UNICEF initiiert. Ziel war es, die verschiedenen Hilfslieferungen zu koordinieren und so einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu garantieren. Nachdem sich nach der Ermordung von drei Entwicklungshelfern im Süden des Landes Ende 1992 der Druck auf die Konfliktparteien erhöht hatte, willigten diese ein, grundlegende Prinzipien der Arbeit von OLS zu vereinbaren. Die sogenannten *Ground Rules* sind der erste Versuch humanitärer Organisationen, in einem Konflikt die Integrität ihrer Hilfsleistungen sowie den Schutz von Zivilisten zu garantieren (Bradbury et al. 2000).

Anerkennung diene. Barbelet schlussfolgert daher: „The SPLM/A's position towards humanitarianism and human rights norms seems therefore to be both one of pragmatism and one of genuine concern“ (Barbelet 2008: 266).

Trotz dieser widersprüchlichen Angaben über die philanthropische Tradition der SPLM/A scheint der Glaube an die Legitimität der Norm durchaus eine Rolle bei der Unterzeichnung des DoC gespielt zu haben. Dafür sprechen verschiedene Indizien. Zum einen können andere Faktoren nur schwer die pro-aktive Haltung der SPLM/A bei der Verbreitung der Norm erklären. Die SPLM/A war der erste Unterzeichner des *Deed of Commitments* und somit Vorreiter bei der Anerkennung einer Norm durch NSAGs. Zudem setzte sie sich beim Prozess der Normanerkennung für stärkere Vorschriften bei der Implementation des Minenverbots ein und versuchte andere NSAGs von den negativen Folgen eines Mineneinsatzes zu überzeugen (Interview #1). Darüber hinaus veröffentlichte die SPLM/A bereits 1996 – ein Jahr vor der Verabschiedung der Ottawa-Konvention – eine unilaterale Erklärung, die sich mit den negativen Folgen eines Mineneinsatzes beschäftigte (vgl. Kapitel 4). Des Weiteren legt auch die Analyse öffentlicher Statements der SPLM/A zur Unterzeichnung des DoC nahe, dass humanitäre Bedenken bei der Unterzeichnung eine Rolle gespielt haben. So hob Aleu 2003 hervor: „The SPLM/A commitment to ban AP mines is not donor driven. Its only motivation is concern for the lives of the people that the SPLM/A wants to liberate and concern for the land“ (zit. n. Geneva Call 2003: 21) und Lino konstatiert: „It is our conscience which dictates us, not international pressure“ (zit. n. Geneva Call 2003: 54). Auch John Garang betonte damals, dass die SPLM/A auf den Einsatz von Antipersonenminen verzichte, weil ihr das Leiden der Bevölkerung am Herzen liege (Geneva Call 2003: 4). Dass die SPLM/A ab einem gewissen Zeitpunkt tatsächlich an die intrinsische Qualität der Norm glaubte, legt auch der Brief nahe, den Lino im Namen der SPLM/A anlässlich eines Minenworkshops in Kolumbien verfasste. In diesem appelliert die SPLM/A an ihre „Brüder“ der Nationalen Befreiungsarmee (ELN), in ihrem Kampf auf den Einsatz von APMs zu verzichten. Minen töteten keine Politiker, sondern Zivilisten und seien die „Nuklearwaffen des kleinen Mannes und somit Massenvernichtungswaffen“ heißt es dort. Ihr Einsatz sei ein „Verbrechen gegen die Menschheit“, so Linos deutliche Worte (Lino 2004).²⁵ Entscheidende Personen innerhalb der Bewegung besaßen demnach durchaus ein aufrichtiges humanitäres Anliegen. Diese Annahme wird auch von Experten geteilt (Interview #1, 2). Bongard hob im Interview hervor:

„I think we cannot rule out the fact that there was a general humanitarian sense behind. [...] I am not naïve that it is only this factor [...] but I would be very reluctant to say it was just for financial reasons or image that they made this commitment. I would say it is more complex than [...] to reduce their motivation to just financial gains and image or legitimacy compared to no humanitarian sense – I would not go so far to say“ (Interview #1).

Die SPLM/A-Führung nahm sich folglich durchaus als humanitären Akteur wahr, der für die Belange der (süd-)sudanesischen Bevölkerung kämpfte. Dieses Selbstbild war ab einem

25 Da dieser Brief weder von der SPLM/A selbst veröffentlicht bzw. verbreitet wurde, noch in den Medien oder der internationalen Öffentlichkeit Aufmerksamkeit erregte, ist sehr unwahrscheinlich, dass er reinen PR-Zwecken dienen sollte. Linos Appell an die ELN kann daher als starkes Indiz dafür gelten, dass die SPLM/A in der Tat an die intrinsische Qualität der Norm glaubte.

bestimmten Zeitpunkt nicht mehr im Einklang mit dem Einsatz von Antipersonenminen und stürzte so zumindest Teile der SPLM/A in eine Identitätskrise.²⁶ Die SPLM/A erkannte folglich, dass Antipersonenminen in erster Linie der Bevölkerung vor Ort schaden und der Einsatz dieser Waffe somit dem Ziel des Kampfes, der Befreiung des Südsudan, entgegensteht (Interview #4). Innerhalb der NSAG kam dabei vor allem Aleu und Lino eine entscheidende Funktion zu. Diese traten gegenüber dem Rest der Bewegung als Normunternehmer auf und lenkten die Aufmerksamkeit der SPLM/A-Führung auf die negativen Konsequenzen eines Mineneinsatzes.

Es lässt sich daher festhalten, dass humanitäre Bedenken zwar nicht als einzige Ursache für den Minenverzicht der SPLM/a gelten können, bei der Normanerkennung aber durchaus eine wichtige Rolle spielten. Sie können vor allem – im Gegensatz zu den ersten beiden Faktoren – erklären, warum die SPLM/A nach der Entscheidung, das DoC zu unterzeichnen, die Norm nicht nur unilateral angewendet, sondern auch pro-aktiv verbreitet hat.

5.4 Innerstaatlicher und internationaler Legitimationsbedarf

Die fünfte Annahme besagt, dass NSAGs eine Norm anerkennen, weil ihnen durch eine Normmissachtung bestimmte soziale Kosten, wie geringere Glaubwürdigkeit oder ein Vertrauens- und Reputationsverlust entstehen. Dieser Vermutung soll im Folgenden nachgegangen werden.

Wie bereits angedeutet besitzen NSAGs mit einer klaren politischen Agenda einen höheren Legitimationsbedarf, weil sie zur Erreichung ihrer Ziele auf innerstaatliche und internationale Anerkennung angewiesen sind. Die SPLM/A verfolgte mit ihrem Kampf klare politische Ziele: Der Einsatz von Gewalt diene der Veränderung des Status quo, sprich der politischen und legalen Grundlage der Gesellschaft (vgl. Bruderlein 2000: 11). Zudem war sie sich der Erwartungen, die auf ihr lasteten, durchaus bewusst. Das hob der SPLM/A-Repräsentant Nhial bei der Unterzeichnung des DoC hervor: „The SPLM/A is fully conscious of the fact that although it is a non-state actor, the world has come to expect from it humanitarian standards, approaching if not on a par with those expected of sovereign governments“ (SPLM/A 2001).

Des Weiteren hängt der Legitimationsbedarf einer NSAG davon ab, ob diese in Konkurrenz mit der Regierung und/oder anderen NSAGs steht (Dudouet 2009: 16). Auch dies war bei der SPLM/A der Fall: Zum einen galt es, der sudanesischen Regierung die Unterstützung der Bevölkerung abspenstig zu machen – so weist beispielsweise Rolandsen darauf hin, dass die SPLM/A den Schutz von Zivilisten auf ihre Agenda setzte, um zu verhindern, dass diese in die von den Regierungstruppen gehaltenen Garnisonsstädte flüchteten (2005: 114) – zum anderen stand die SPLM/A mit anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren im Süden im Wettbewerb um die Anerkennung der Zivilbevölkerung. Die Beziehung zu

26 Durch welches Ereignis diese Identitätskrise ausgelöst wurde, lässt sich im Fall der SPLM/A nicht exakt bestimmen. Capie weist jedoch darauf hin, dass beispielsweise die Präsentation neuer Informationen über die langfristigen Konsequenzen von Landminen dazu führen können, dass ein Akteur seine Präferenzen ändert (Capie 2004: 88).

diesen in den von der SPLM/A besetzten Gebieten gestaltete sich besonders nach der Abspaltung der SPLM-*United* kompliziert. Die große Vielzahl ethnischer Gruppen im Süden wurde der SPLM/A in dieser Zeit zum Problem, weil es Riek Machar, dem Führer der SPLM-*United*, gelang, die angebliche Dominanz der Ethnie der Dinka, der auch Garang angehörte, im Süden zu instrumentalisieren. Darüber hinaus hatte die Abspaltung Anfang der 90er Jahre das Bewusstsein der SPLM/A-Führung dafür geschärft, wie wichtig die Anerkennung in den eigenen Reihen ist. Der Split wurde von vielen als „serious setback“ betrachtet, der die spätere Entwicklung der Bewegung nachhaltig beeinflusste (Rolandsen 2005: 34). „[After 1991] SPLM/A leadership soon realised that they had to prove themselves worthy to those commanders and ordinary soldiers who had remained loyal to them“ (Metelits 2004: 74). Die SPLM/A stand somit sowohl intern als auch extern unter Druck zu beweisen, dass sie der legitime Repräsentant der Bevölkerung des Südsudan war.

Die Konkurrenz mit anderen NSAGs nahm zwar Ende der 1990er Jahre ab,²⁷ gleichzeitig rechnete sich die SPLM/A aber zu dieser Zeit wieder reale Chancen aus, das Ziel der Machtübernahme tatsächlich zu erreichen. Einige Autoren betonen, dass eine NSAG dann mehr auf innerstaatliche und internationale Anerkennung angewiesen ist, wenn sie sich einem militärischen Sieg näher sieht (Börzel/Risse 2009: 10; Jo 2009: 12). Wie bereits angedeutet konnte die SPLM/A ab Mitte der 1990er Jahre wieder militärische Erfolge verzeichnen und gewann – zumindest was die territorialen Gewinne anging – langsam die Oberhand über das Kriegsgeschehen. Ein Ende des Konflikts war jedoch noch nicht absehbar. Der Regierung in Khartum gelang es durch die Einnahmen der Erdölförderung, den Krieg aufrecht zu erhalten. Sie richtete ihre Strategie zu diesem Zeitpunkt darauf aus, teurere und qualitativ hochwertigere militärische Ausstattung zu kaufen, um eine Großoffensive vorzubereiten (Rolandsen 2005: 125). Die bereits seit 1989 andauernden Friedensverhandlungen zwischen den beiden Konfliktparteien erzielten erst 2002 mit einem Waffenstillstandsabkommen in den Nuba-Bergen ihren Durchbruch. Dennoch scheint der von Börzel und Risse postulierte „shadow of future statehood“ im Falle der SPLM/A zuzutreffen. Demnach war es für die sudanesischen NSAG weniger von Bedeutung, dass ein Konfliktende in absehbarer Zeit herbeigeführt werden könnte, sondern dass sie die Machtübernahme überhaupt für realisierbar erachtete – wenn auch in ferner Zukunft. Rolandsen arbeitet in seinem Buch „Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s“ gut heraus, dass innerstaatliche und internationale Legitimität für die SPLM/A bereits seit 1991 eine Rolle spielte (Rolandsen 2005). Auch Barbelet berichtet, dass sich die SPLM/A um ihre Reputation sorgte und sie daher sowohl außerhalb als auch innerhalb des Sudan versuchte ein positives Image von sich aufzubauen. „In actively showing that the group was taking care of its constituency, the SPLM/A could aspire to greater legitimacy and recognition in the eyes of the international community“ (Barbelet 2008: 318).

27 1995 gelang es der SPLM/A die seit Anfang der 1990er Jahre bestehende Kooperation mit der Nationalen Demokratischen Allianz (NDA), einem Bündnis oppositioneller Parteien aus dem Norden, zu intensivieren. Gleichzeitig verloren die oppositionellen bewaffneten Gruppen im Süden an Glaubwürdigkeit: Sowohl Akol als auch Machar unterzeichneten Friedensverträge mit dem Regime in Khartum und erhielten Positionen in Al-Bashirs Kabinett.

Für die SPLM/A scheint ihre Legitimität von Seiten der internationalen Gemeinschaft bei der Unterzeichnung des DoC jedoch von größerer Bedeutung gewesen zu sein, als die Anerkennung der sudanesischen Bevölkerung. Dies hebt besonders der Sudanexperte Moszinsky hervor, wenn er konstatiert, dass die Normanerkennung externe Unterstützer zufriedenstellen solle, die Unterzeichnung des DoC innerhalb des Sudan aber nur auf sehr geringe Resonanz stieß (Interview #2). Auch Rolandsen argumentiert, dass das neu entstandene Interesse der SPLM/A am Wohl der lokalen Bevölkerung in erster Linie aus der Notwendigkeit resultierte, das eigene Image zu verbessern – insbesondere vor Exilsudanesen, ausländischen NGOs und westlichen Regierungen, die die SPLM/A zur Einhaltung der Menschenrechte aufforderten (2005: 62, 115).

Es lässt sich daher feststellen, dass das DoC für die sudanesischen NSAG auch ein willkommenes Instrument darstellte, ihr Bekenntnis auf internationaler Ebene bekannt zu machen (Interview #2). Zudem spielte für die SPLM/A auch eine Rolle, dass die sudanesischen Regierung die Ottawa-Konvention noch nicht unterzeichnet hatte und die SPLM/A sich so besser, sprich verantwortungsvoller, als der Konfliktgegner zeigen konnte (Interview #4). Demnach war es der SPLM/A wichtig zu beweisen, dass sie sich an internationale Normen hält und in der Lage ist, als staatlicher Akteur nach Ende des Krieges Verantwortung für die sudanesischen Bevölkerung zu übernehmen. So konstatiert Bongard:

„Of course they were hoping [for] some political gains, because they could appear as a movement that is abiding by international law, that would enhance their reputation, as a movement that is sensitive to international human rights standard and so forth“ (Interview #1).

Es lässt sich daher schlussfolgern, dass der Wunsch nach internationaler Anerkennung eine wichtige Rolle bei der Entscheidung, das DoC zu unterzeichnen, spielte.

5.5 Transnationaler Druck

Eine weitere Vermutung, die eng mit dem Legitimationsbedarf einer NSAG zusammenhängt, besagt, dass die Normanerkennung der SPLM/A maßgeblich von der Intensität und der Konsistenz transnationalen Drucks abhängt. Zwar ist für Risse et al., die diese Annahme vertreten, der Erfolg des öffentlichen Anprangerns auch von der materiellen und moralischen Verwundbarkeit eines Akteurs abhängig (also beispielsweise von seiner finanziellen Abhängigkeit oder seinem Legitimationsbedarf), sowohl internationaler als auch innergesellschaftlicher Druck sind aber ausschlaggebend für die Anerkennung und Durchsetzung einer Norm (Risse et al. 2002: 12). Für die Erklärung der Normanerkennung der SPLM/A ist hierbei besonders der Zeitpunkt vor der Unterzeichnung des DoC 2001 interessant.

Mitte der 1990er Jahre erhöhte sich die Aufmerksamkeit sowohl der vor Ort tätigen NGOs als auch der UN auf Normverletzungen der SPLM/A. Im Sudan waren neben internationalen humanitären Organisationen auch sogenannte SINGOs (*Sudanese Indigenous* NGOs) aktiv, die eine unabhängige politische Agenda besaßen. Die hohe Anzahl der NGOs im Sudan veranlasste Riehl 2001 dazu, den Süden des Landes als erstes „NGO-istan“ zu bezeichnen (Riehl 2001). Die SPLM/A versuchte zwar, strikte Kontrolle über

vermeintlich unabhängige Informationsquellen auszuüben (Gravingholt et al. 2007: 74). Trotzdem erreichten Informationen über den Mineneinsatz der SPLM/A die Öffentlichkeit. Bereits 1995 wurde eine Frauenrechtskonferenz in Nairobi, die von der *Kenyan Coalition to Ban Landmines* (KCAL) mitorganisiert wurde und bei der auch sudanesischen Aktivistinnen anwesend waren, als Plattform genutzt, um den Umgang der SPLM/A mit Antipersonenminen anzuprangern (Geneva Call 2004: 13). Der *Kenyan Coalition to Ban Landmines* kam auch in der Folgezeit eine wichtige Rolle beim Beschämen der SPLM/A zu (Interview #1).

Ende der 1990er Jahre wurden zudem gleich zwei ausführliche Reports veröffentlicht, die sich mit der Landminenproblematik im Südsudan beschäftigten und den Mineneinsatz der SPLM/A stark kritisierten (Landmine Monitor 1999). Im August 1997 veröffentlichte die *Mine Clearance and Policy Unit* des UN *Department of Humanitarian Affairs* einen Beurteilungsbericht der Landminensituation im Sudan, in dem sowohl die sudanesischen Regierung als auch die SPLM/A als Minennutzer identifiziert wurden. Ein Jahr darauf, im August 1998, veröffentlichte *Human Rights Watch* (HRW) den Report „Sudan: Global Trade, Local Conflict“, in dem die SPLM/A direkt aufgefordert wurde, die Bestimmungen des Ottawa-Vertrages zu respektieren und auf den Einsatz von Antipersonenminen zu verzichten (Human Rights Watch 1998: 5). Im Sommer 1999 fand eine weitere Feldmission von *Human Rights Watch* im Südsudan statt. Minen waren auch Gesprächsthema in einem Treffen zwischen der SPLM/A und dem Sonderbeauftragten der UN Ende der 1990er. Die SPLM/A erklärte jedoch, sie benutze nur von der Regierung gelegte Minen und setze diese an anderer Stelle wieder ein. Ende 2000 führte darüber hinaus die *IGAD Forum Task Force* eine Einschätzung der Landminensituation im Sudan durch, in dem auf den anhaltenden Einsatz von Antipersonenminen durch die SPLM/A aufmerksam gemacht wurde (Landmine Monitor 2001). Der Normbruch der SPLM/A wurde folglich sowohl von innerstaatlichen und internationalen NGOs aufgegriffen als auch öffentlich verurteilt und der weitere Einsatz von Antipersonenminen angeprangert.

Neben externen Akteuren, wie der *Kenyan Coalition* oder dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) beeinflussten aber auch innergesellschaftliche Gruppen die Normanerkennung der SPLM/A maßgeblich.

„Especially women organisations and churches in Southern Sudan were very instrumental in putting pressure, in saying ‘Why do you use this weapon, when it is affecting us more than the enemy?’. And as the SPLM/A was depending quite a lot on the local population [...] they were quite receptive or sensitive to this pressure from the constituencies or the social bases of the SPLM/A“ (Interview #1).

Entgegen der Annahme, die Mobilisierung innergesellschaftlicher Opposition würde in Konfliktregionen stark behindert (Jo 2009: 14), existierten folglich im Falle des Sudan durchaus auch innerhalb des Sudans Organisationen, die die SPLM/A an den Pranger stellten. Es lässt sich demnach festhalten, dass nationaler und transnationaler Druck bei der Entscheidung der SPLM/A, die Norm anzuerkennen, eine wichtige Rolle spielte. In Bongard's Worten: „This issue, the pressure from their own constituencies [...] and pressure from external actors was very important [in their decision to sign the DoC]“ (Interview #1).

5.6 Kosten einer eventuellen Machtübernahme

Neben den anfangs eingeführten Erklärungsfaktoren konnte zudem eine zusätzliche Ursache für die Normanerkennung identifiziert werden. Die Entscheidung der SPLM/A, das *Deed of Commitment* zu unterzeichnen, wurde auch dadurch maßgeblich beeinflusst, dass sich diese von der Unterzeichnung der Verzichtserklärung Unterstützung bei der Entminung des Gebietes versprach. Wie bereits erwähnt war der gesamte Süden des Landes mit Minen kontaminiert (Barbelet 2008: 338). Die Instandhaltung und/oder Entminung eines solch großen minenverseuchten Territoriums – die SPLM/A kontrollierte zu dieser Zeit ein Territorium von der Größe Frankreichs – ist sowohl zeit- als auch ressourcenaufwendig und kann bei unzureichend ausgebildetem Personal Menschenleben kosten (IKRK 1997: 21). Vor der Unterzeichnung des DoC weigerten sich jedoch viele humanitäre Organisationen, die sudanesischen NGO *Operation Save Innocent Lives* (OSIL) finanziell und technisch zu unterstützen, aus Angst, das Gebiet könnte erneut vermint werden. Die offizielle Verzichtserklärung der SPLM/A diente vielen Organisationen daher als Garantie, dass sich eine Entminung des Gebietes lohnen würde. Die Unterzeichnung des DoC ist somit zwar kein klassischer *package deal*, da *Geneva Call* die NSAG aufgrund mangelnder Ressourcen nicht selbst unterstützen konnte. Dennoch wurde durch die Unterzeichnung Kontakt zu den relevanten Organisationen hergestellt und so finanzieller und technischer Support ermöglicht.

Die in Aussicht gestellte Unterstützung bei der Entminung des Gebietes kann jedoch nicht als eigenständiger Erklärungsfaktor für die Normanerkennung dienen, sondern ist selbst erklärungsbedürftig: Das Vorhaben der SPLM/A, das Territorium unter ihrer Kontrolle zu entminen, ist Teil der Normanerkennung und nicht Ursache dieser. Stattdessen kann auch dieser Faktor auf die politischen Motive der NSAG und den „shadow of future statehood“ zurückgeführt werden. Ziel des Kampfes war für die SPLM/A nicht die Zerstörung der Gebiete, sondern der Sieg gegen die sudanesischen Regierung, der eine Machtbeteiligung des Südens zur Folge haben sollte. Die SPLM/A hob daher bei der Unterzeichnung des DoC hervor: „Our decision was triggered by the simple fact that we are fighting for a peaceful homeland and not a turbulent mine-land“ (SPLM/A 2001). Ende der 1990er Jahre erkannte die SPLM/A-Führung folglich, dass APMs auch lange nach Kriegsende noch eine Last für die Bevölkerung darstellen und die Entwicklung und den Wiederaufbau des Landes erschweren (Lino 2004).²⁸ Laut Bongard spielten diese Überlegungen bei der Unterzeichnung des DoC eine wichtige Rolle:

„They were not in a mood of war. It was more a mood of ‘okay, what next?’ and next could come very quickly [...] It was time for them to think about the time after the war, about the burden this weapon was causing and how it will still be affecting the people, even after war. I think there were these really important considerations“ (Interview #1).

²⁸ Landminen schädigen nicht nur den Zugang zur Infrastruktur und verzögern daher den Wiederaufbau empfindlich. Verminte Gebiete verhindern beispielsweise auch dauerhaft die Rückkehr von Kriegsflüchtlingen und belasten daher die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der Gebiete zusätzlich (IKRK 2007).

Der von Börzel und Risse postulierte „shadow of future statehood“ beeinflusst das Verhalten einer NSAG folglich nicht nur, weil diese aufgrund der Aussicht auf die Machtübernahme in einem Land auf internationale und innerstaatliche Legitimität angewiesen ist, sondern auch, weil die Wahrnehmung der eigenen Identität als zukünftiger staatlicher Akteur den Blick für materielle Kosten schärft, den die Machtübernahme mit sich bringen würde. In der Regel ist die Kapazität einer NSAG zu gering, um diese Kosten alleine tragen zu können. Gleichzeitig muss aber oft nach Kriegsende unter Beweis gestellt werden, dass die NSAG besser in der Lage ist, die Bevölkerung in den von ihr kontrollierten Gebieten zu regieren, als die besiegte Regierung. Die SPLM/A hob beispielsweise hervor, dass die Erwartungen der internationalen Gemeinschaft an eine NSAG nach Kriegsende eine „daunting challenge and a tremendous burden“ darstellen, die sie ohne verstärkte Unterstützung von Seiten internationaler Hilfsorganisationen nicht bewerkstelligen kann (SPLM/A 2001). Viele NSAGs haben folglich erkannt, dass es sinnlos ist, die Kontrolle über ein vermintes Territorium zu erlangen, wenn dieses nach Kriegsende mehr Kosten als Nutzen erzeugt (vgl. Geneva Call 2006: 12). Die Aussicht auf das Ende des Krieges und die Machtübernahme im betreffenden Staat hat folglich auch Auswirkungen auf die langfristige Kosten-Nutzen-Kalkulation der NSAG und kann so dazu beitragen, eine Normanerkennung zu erklären.

6. Zusammenführung der Ergebnisse

6.1 Die Ursachen der Normanerkennung im Vergleich

Wie oben gezeigt kann nicht *der eine* Erklärungsfaktor für die Normanerkennung einer NSAG identifiziert werden. Stattdessen ist die Unterzeichnung der Verzichtserklärung auf eine Kombination von Faktoren zurückzuführen, von denen jedem eine gewisse Erklärungskraft zukommt.

Entgegen erster Annahmen spielte die materielle Verwundbarkeit der SPLM/A, sprich deren finanzielle Abhängigkeit von externen Unterstützern, keine Rolle bei deren Entscheidung, das *Deed of Commitment* zu unterzeichnen. Stattdessen hat die Analyse ergeben, dass der strategische Nutzen von Minen tatsächlich Ende der 1990er Jahre sank und diese veränderte strategische Bilanz in die Überlegungen, das DoC zu unterzeichnen, miteinbezogen wurde. Diese Erkenntnis entspricht dem rationalistischen Argument, eine Normanerkennung sei dann wahrscheinlich, wenn der Nutzen dieser deren Kosten übersteigt. Der geringere Nutzen von AP-Minen kann jedoch nur den Verzicht der SPLM/A auf den Einsatz von Antipersonenminen erklären, nicht aber das pro-aktive Verhalten der SPLM/A.

Die Vermutung, transnationaler Druck, sowohl von Seiten der internationalen Gemeinschaft als auch von Seiten der sudanesischen Bevölkerung, trug zur Normanerkennung bei, konnte bestätigt werden. Die Analyse hat ergeben, dass das Verhalten von NSAGs von vielen Seiten kritisch geprüft wird: Nicht nur die eigenen Unterstützer kritisieren eventuelle Normverletzungen, sondern auch die Bevölkerung vor Ort, die die Konsequenzen eines bewaffneten Kampfes zu tragen hat, der betreffende Konfliktgegner,

internationale und nationale humanitäre Organisationen sowie Drittstaaten, die den Kriegsverlauf beobachten (Geneva Call 2007a: 26). Der Einsatz von AP-Minen durch die SPLM/A wurde schon früh öffentlich diskutiert und an den Pranger gestellt. Diese Strategien des Beschämens standen in einem direkten Zusammenhang mit der Unterzeichnung des DoC.

Wie angedeutet existieren verschiedene Gründe, warum transnationaler Druck Einfluss auf die Normanerkennung durch eine NSAG besitzt. Zum einen ist es möglich, dass einer an den Pranger gestellten NSAG durch einen Reputationsverlust materielle Kosten entstehen, wenn ihr die finanzielle Unterstützung versagt wird. Zum anderen kann eine sinkende Reputation aber auch soziale Kosten, wie geringere Verhandlungsmacht oder Missbilligung, mit sich bringen. Welche Lesart den Zusammenhang zwischen transnationalem Druck und Normanerkennung besser erklären kann, unterscheidet sich von Fall zu Fall. Die SPLM/A war gegenüber transnationalem Druck in erster Linie deshalb verwundbar, weil bei ihr der sogenannte „shadow of future statehood“ einsetzte, sprich sie auf eine Machtübernahme spekulierte und dadurch auf die Anerkennung der internationalen Gemeinschaft und der innerstaatlichen Bevölkerung angewiesen war. Der innerstaatliche und internationale Legitimationsbedarf der SPLM/A trug maßgeblich zur Entscheidung, das DoC zu unterzeichnen, bei. Da diese von Beginn an politische Ziele verfolgte und für die Selbstbestimmung der südsudanesischen Bevölkerung kämpfte, war sie zur Erreichung dieses Ziels auf eine gute Reputation und Glaubwürdigkeit angewiesen. „The WAR could be fought with Kalashnikovs, but a future peace had to be won in a different manner“ (Rolandsen 2005: 129, Hervorheb. im Orig.).²⁹

Darüber hinaus konnte oben ein zusätzlicher Erklärungsfaktor identifiziert werden, der eng mit dem eben beschriebenen zusammenhängt. Der *shadow of future statehood* hat nicht nur einen Einfluss auf den Legitimationsbedarf einer NSAG, sondern hat auch zur Folge, dass durch eine potentielle Machtübernahme Kosten entstehen, die von der NSAG alleine nicht getragen werden können. NSAGs sind nach einer Machtübernahme daher oft auf die Unterstützung externer Akteure angewiesen. Im Falle der SPLM/A versprach sich diese durch die Unterzeichnung des DoC Unterstützung bei der Entminung der von ihr kontrollierten Gebiete.

Bei der Normanerkennung der SPLM/A hat jedoch auch das Selbstbild der NSAG eine wichtige Rolle gespielt. Die Analyse hat ergeben, dass die SPLM/A die Norm auch deshalb anerkannte, weil sie sich selbst als humanitären Akteur wahrnahm, der für die Belange der sudanesischen Bevölkerung kämpft. Es konnte zwar nicht abschließend festgestellt werden, ob sich die SPLM/A tatsächlich vollständig von der intrinsischen Qualität der Norm überzeugen ließ oder ob lediglich die zwei ehemaligen SPLM/A-Kommandeure Aleu und Lino an die Richtigkeit der Norm glaubten. Es lässt sich aber festhalten, dass in dem hier untersuchten Fall humanitären Überlegungen, insbesondere bei der Erklärung

29 Die Annahme, dass NSAGs, die auf ihr Image achten, eher bereit sind, humanitäre Standards einzuhalten, wird auch von verschiedenen NGOs bestätigt (vgl. Petrusek 1999: 16; Geneva Call 2007a: 19; IKRK 2007: 64).

des pro-aktiven Engagements der SPLM/A, eine Rolle zukam. NSAGs können folglich durchaus aus humanitären Bedenken heraus handeln. Diese Annahme wird auch von Carstairs geteilt, der betont:

“Some armed non state actors have perhaps by now learned that the widespread use of landmines, in particular those that are particularly indiscriminate and uncontrollable [...] runs counter to their stated purpose, for example liberation.” (Interview #4)

Der Einsatz von Antipersonenminen kann also im Widerspruch zu den verfolgten Zielen („Befreiung“) einer NSAG stehen und diese in eine Identitätskrise stürzen.

6.2 Implikationen für die Praxis

Die Empirie zeigt, dass diese Erkenntnis auch in anderen Fällen das Verhalten nichtstaatlicher Gewaltakteure erklären kann. So bekannte sich der militante Flügel des afrikanischen Nationalkongress beispielsweise bereits 1980 zu einem Verbot von Antipersonenminen, lange bevor der Ottawa-Vertrag den Einsatz dieser Waffe für illegal erklärte – aus der Überzeugung heraus, dass in erster Linie Zivilisten Opfer der eigenen Minen sind und diese geschützt werden müssten (Interview #1). Die Annahme, nichtstaatliche Gewaltakteure hätten im Gegensatz zu Staaten kein Interesse an der Sicherheit der Bevölkerung, ist daher verfehlt. NSAGs können nicht immer nur als *bad guys* der Weltpolitik gelten. Stattdessen lassen die obigen Ausführungen einige generalisierende Erkenntnisse zu, die ein Verständnis nichtstaatlicher Gewaltakteure in der Zukunft erleichtern kann. Die Analyse zeigte aber auch, dass die Entscheidung gegen Antipersonenminen nicht immer zwangsläufig eine Entscheidung gegen die Eigeninteressen einer NSAG und für Menschlichkeit sind, wie das vorangestellte Zitat von Jef Van Gerwen (S. 5) postulierte. Stattdessen kann eine Normanerkennung sowohl auf rationale als auch auf normative Überlegungen zurückzuführen sein.

Die Auslegung der obigen Ergebnisse legt die Annahme nahe, dass die Motive, die dem Kampf einer NSAG zu Grunde liegen, für deren Normanerkennung entscheidend sind. Kämpft eine NSAG beispielsweise für die politische Mitbestimmung einer Bevölkerungsgruppe, ist ein Schutz der Zivilbevölkerung im Kampf wahrscheinlicher. Die Ziele einer NSAG haben sowohl Einfluss darauf, ob eine NSAG für transnationalen Druck empfänglich ist, sprich soziale Anreize und/oder Sanktionen greifen, als auch ob sich diese von der Legitimität einer Norm überzeugen lässt und in welchem Verhältnis sich diese zu ihrer Umgebung positioniert. Bei der Analyse einer NSAG ist es daher wichtig, die Intention der NSAG offen zu legen (vgl. Barbelet 2008: 307).

Eine Normanerkennung wird folglich wahrscheinlicher, wenn eine NSAG politische Ziele verfolgt. Einzelne Erklärungsfaktoren könnten aber auch auf anders motivierte Gewaltakteure übertragbar sein. Zwar scheint es wahrscheinlich, dass politisch motivierte Akteure ein größeres Interesse an ihrer Reputation besitzen als Akteure, die wirtschaftliche Ziele verfolgen. Dies muss jedoch nicht bedeuten, dass Letztere kein Interesse an ihrem Ansehen besäßen. So vermeldeten beispielsweise sogar somalische

Piraten im April 2010, sie sorgten sich um ihren Ruf und bereiteten daher eine Imagekampagne vor (Die Welt 2010).³⁰ Zudem ist eine idealtypische Unterscheidung zwischen ökonomisch und politisch motivierten Akteuren in der Praxis meist nicht haltbar: NSAGs besitzen häufig multiple Identitäten, die sich zudem im Laufe der Zeit wandeln können. Es ist daher wahrscheinlich, dass eine Vielzahl von NSAGs Wert auf ihre Reputation legen und daher gegenüber Strategien des Beschämens besonders verwundbar sind. Die Erkenntnis, dass transnationaler Druck von Seiten der internationalen Gemeinschaft einen Einfluss auf die Normanerkennung nichtstaatlicher Gewaltakteure besitzt, liefert weitere wichtige Hinweise für den Umgang mit NSAGs. Externe Akteure können Erfolg in der Einflussnahme auf NSAGs besitzen, wenn sie die Normverletzungen einer NSAG auf die internationale Agenda setzen und so Druck auf die betreffende NSAG ausüben.

Vielversprechend scheint es auch, NSAGs durch die Beeinflussung ihrer Kosten-Nutzen-Kalkulation zur Anerkennung einer Norm zu bringen. Zwar spielte die materielle Verwundbarkeit im Falle der SPLM/A keine Rolle bei deren Normanerkennung. Ein Blick über die SPLM/A hinaus zeigt jedoch, dass die (finanzielle) Unterstützung von innerstaatlichen und/oder internationalen Partnern sowohl in positiver als auch in negativer Weise eine große Rolle spielen kann.³¹ In solchen Fällen kann es helfen, die Interessen einer NSAG so zu verändern, dass die Kosten eines Mineneinsatzes dessen Nutzen übersteigen. Sowohl Regierungen, als auch internationale Organisationen und NGOs können einen wesentlichen Einfluss auf die Kosten und Nutzen einer NSAG nehmen, indem sie beispielsweise finanzielle Sanktionen verhängen, oder die Reputation einer Gruppe nachhaltig verschlechtern (vg. Bruderlein 2000: 12). Es existieren folglich diverse Möglichkeiten für die internationale Gemeinschaft, Einfluss auf NSAGs zu nehmen.

7. Zwischen Inklusion und Dämonisierung: Ein Fazit

Im Fokus dieses Reports standen zivilgesellschaftliche Initiativen, die auf die Anerkennung und Einhaltung internationaler Normen speziell durch NSAGs hinarbeiten. Exemplarisch wurde hierfür das erfolgreiche Engagement der NGO *Geneva Call* untersucht, die bei der Stärkung humanitärer Verantwortung nichtstaatlicher Gewaltgruppen eine Vorreiterrolle einnimmt. Ausgangspunkt der Analyse war die Beobachtung, dass NSAGs in innerstaatlichen Kriegen eine direkte Bedrohung für die menschliche Sicherheit darstellen,

30 Die These, dass Legitimationsbedarf auch bei ökonomisch motivierte Akteure zu einer Verhaltensänderung führt, bedarf jedoch noch weiterer Forschung.

31 So hat sich die sri-lankische *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) trotz des verstärkten Engagements *Geneva Calls* bis dato geweigert das *Deed of Commitment* zu unterzeichnen. Dieser Misserfolg ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die LTTE Sympathien in der tamilischen Bevölkerung im Norden und Osten des Landes besitzt und auf starke Unterstützung der tamilischen Diaspora zurückgreifen kann (vgl. Tiemann 2003). Solange diese den Mineneinsatz der LTTE mit tragen, besitzt die LTTE folglich nur einen geringen Legitimationsbedarf und ist aufgrund der finanziellen Zuwendungen der im Ausland lebenden Tamilen schwer materiell verwundbar.

als Regelverletzer auftreten und somit *peace*- und *statebuilding*-Prozesse behindern. Das Engagement der Genfer NGO zeigt jedoch, dass dieses friedensgefährdende Potential durchaus eingehegt werden kann. „Consequently, it is important to be well aware of the negative roles of NSAGs [...] without ignoring their potential for humanitarian actions“ (Geneva Call 2007a: 38).

Aus Erkenntnissen über die Bedingungen, unter denen eine Einbindung dieser Akteure erfolgreich verläuft, lassen sich Empfehlungen für die Praxis ableiten. Ziel war es daher, am Beispiel des *Deed of Commitment* zu untersuchen, warum sich NSAGs freiwillig an humanitäre Normen, in diesem Fall das Verbot von AP-Minen, binden. Die Analyse hat ergeben, dass eine Reihe von Faktoren bei der Normanerkennung eine Rolle gespielt haben und sich daher diverse Möglichkeiten der Einflussnahme für externe Akteure eröffnen. Vielversprechend erscheint es die Kosten-Nutzen-Kalkulation der normverletzenden NSAG so zu verändern, dass die Kosten der Normverletzung deren Nutzen übersteigen. Dies ist möglich, indem eine NSAG an den Pranger gestellt wird und um ihre Reputation zu fürchten hat; aber es kann auch sinnvoll sein, einer NSAG bei einem weiteren Normbruch mit dem Entzug ihrer (finanziellen) Unterstützung zu drohen.³² Auch das Angebot, eine NSAG bei der Minenräumung der kontrollierten Gebiete zu unterstützen, kann deren Verzicht auf AP-Minen maßgeblich beeinflussen. Das Beispiel der SPLM/A zeigt zudem, dass eine NSAG auch im Dialog von der Richtigkeit einer Norm überzeugt werden kann.

Diese Ansatzpunkte sind nicht nur für das Verbot von Minen interessant. NSAGs stellen heutzutage in vielen Regionen der Welt mit ihren Kriegshandlungen eine direkte Bedrohung für die menschliche Sicherheit dar. Im Jahr 2009 machten laut dem Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIIK) innerstaatliche Konflikte, in denen mindestens ein nichtstaatlicher Gewaltakteur an den Auseinandersetzungen beteiligt ist, die große Mehrheit der gewaltsamen Konflikte aus.³³ In solchen Konflikten können NSAGs Prozesse von *peace*- und *statebuilding* behindern und treten somit als Regelverletzer auf (Schneckener 2009: 8). Die obigen Ausführungen zeigen jedoch, dass das friedensgefährdende Potential nichtstaatlicher Gewaltakteure sowohl in effektiver als auch in Legitimitätsanforderungen genügender Weise eingehegt werden kann. Die Arbeit der NGO *Geneva Call* ist ein gutes Beispiel dafür, dass auch NSAGs an humanitäre Normen gebunden werden können und ein besseren Schutz von Zivilisten erwirkt werden kann – auch in Räumen fragiler Staatlichkeit. Regierungen, internationale Organisationen und NGOs sollten daher die Chance, NSAGs an das Völkerrecht zu binden, nicht vergeben, indem sie diese pauschal dämonisieren und kriminalisieren. Stattdessen scheint es vielversprechend, Kommunikationskanäle offen zu halten, um NSAGs von der Notwendigkeit zu überzeugen, völkerrechtliche Standards einzuhalten. Weder die Exklusion

32 Dieser Faktor spielte zwar bei der SPLM/A keine Rolle, andere Studien haben aber auf die Bedeutung dieses Faktors hingewiesen (vergleiche besonders Bruderlein 2000).

33 Wie auch schon in den Vorjahren fanden mit 273 innerstaatlichen und 92 zwischenstaatlichen Konflikten mehr als drei Viertel der beobachteten Auseinandersetzungen innerhalb eines staatlichen Territoriums statt (HIIK 2009: 2).

dieser Akteure noch ihre Dämonisierung kann dem Leiden der Zivilbevölkerung vor Ort ein Ende setzen – im Gegenteil. Die Praxis mancher Staaten, offizielle „Terrorlisten“ anzulegen, auf denen bestimmte NSAGs als terroristische Vereinigungen geführt werden, ist daher kontraproduktiv.³⁴ Die Isolation solcher Gruppen schwächt moderate Kräfte innerhalb einer NSAG und verleiht Hardlinern Auftrieb. Dies kann zur Folge haben, dass NSAGs die Notwendigkeit humanitärer Normen verneinen und in eine Spirale der Gewalt geraten (Florquin/Decrey Warner 2008: 20). Das Abstempeln einer NSAG als terroristische Vereinigung hat zudem zur Folge, dass humanitäre Organisationen befürchten müssen, selbst in die Schusslinie der Kritik zu geraten, wenn sie alle an einem Konflikt beteiligten Parteien in ihre Tätigkeit mit einbeziehen.

Diese Einschätzung wird nicht nur vom *Internationalen Komitee vom Roten Kreuz* geteilt (IKRK 2008). Auch der jetzige UN-Generalsekretär Ban Ki Moon konstatiert anlässlich des sechzigsten Geburtstags der Genfer Konventionen: „We must [...] focus more attention on compliance with international humanitarian law by non-state armed groups. Unpalatable as it may be for some States, engagement with such groups is critical” (UN 2009). Kofi Annan hebt hervor, die Verbreitung völker- und menschenrechtlicher Normen erfordere es, mit NSAGs in Dialog zu treten, gleich ob es sich dabei um gut organisierte Gruppen mit politischen Zielen oder um plündernde Kriegsherren handelt (UN 2004: 13). Und Elisabeth Decrey Warner, Präsidentin von *Geneva Call*, betont, dass es in der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft liegt, den Dialog mit bewaffneten Gruppen zu suchen, wenn dieser Leben retten und Wege zu Friedensverhandlungen öffnen kann (Decrey Warner 2008: 1).

Das Engagement der Genfer NGO zeigt zudem, dass Verhandlungen mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren nicht zwangsläufig Auswirkungen auf den (völkerrechtlichen) Status einer NSAG besitzen müssen, wenn diese unter den Leitlinien der Unparteilichkeit und Neutralität geführt werden. Eine Möglichkeit für Staaten bietet sich daher mit der Indienstnahme von NGOs zur Inklusion nichtstaatlicher Gewaltakteure in eine politische Ordnung. Sie vermeiden so, NSAGs durch ihr Engagement Anerkennung verleihen zu müssen. Die internationale Gemeinschaft sollte sich aber auf einen kohärenten Ansatz im Umgang mit NSAGs einigen, um eine Manipulation einzelner Initiativen durch diese zu verhindern. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass im Umgang mit NSAGs nicht nur aktive Interaktion einen Einfluss auf diese haben kann. Auch passive Verhaltensweisen, wie die Nichtbeachtung einer NSAG durch externe Akteure, kann bestimmte Reaktionen bei dieser hervorrufen (vgl. Grävingholt et al. 2007: 34).

Es wird vermutlich kein Patentrezept im Umgang mit NSAGs geben. Die obigen Ausführungen zeigen aber, dass es für eine effektive Einbindung nichtstaatlicher Akteure in normative Ordnungen hilfreich ist, konventionelle (Politik-)Pfade zu verlassen und nach neuen Steuerungsformen – auch oder gerade im Umgang NSAGs – zu suchen. Das

34 So hatte die Brandmarkung der kolumbianischen FARC als Terrorgruppe beispielsweise strenge Restriktionen für die Arbeit humanitärer Organisationen in den Konfliktgebieten zur Folge und trug so zu einer schlechteren Lage für die Zivilisten vor Ort bei (UN 2004: 13; vgl. auch Florquin/Decrey Warner 2008: 20).

ist zwar keine leichte Aufgabe, aber angesichts des Leidens abertausender Zivilisten, die tagtäglich der Gewalt durch NSAGs ausgesetzt sind, verdient jeder Ansatz mit dem Ziel, nichtstaatliche Gewaltakteure an humanitäre Normen zu binden, verstärkte Aufmerksamkeit. Das Engagement von *Geneva Call* ist dafür ein guter Beweis.

Literatur

Adar, Korwa G. 1998: A State under Siege: The Internationalisation of the Sudanese Civil War, in: *African Security Review*, 7: 1, 44-53.

African Rights 1994: Humanitarianism Unbound? Current Dilemmas Facing Multi-Mandate Relief Operations in Political Emergencies, African Rights Discussion Paper No.5, London.

Axelrod, Robert 1986: An Evolutionary Approach to Norms, in: *American Political Science Review*, 80: 4, 1095-1111.

Barbelet, Veronique 2008: Engaging with Armed Non-State Actors on Humanitarian Issues: A Step towards Peace?, PhD Thesis eingereicht an der University of York, Department of Politics, Oktober 2008.

Bongard, Pascal 2008: Engaging Armed Non-State Actors on Humanitarian Norms: The Experience of Geneva Call and the Landmine Ban, in: *Geneva Call (Hrsg.): Exploring Criteria & Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law & Human Rights Law*, Conference Report, Geneva, 4-5 June 2007, 108-123.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas 2009: Human Rights and Areas of Limited Statehood: Conceptual Challenges and Empirical Insights, Paper presented at the Workshop „The Power of Human Rights – Ten Years After“, University of Wyoming, August 27-29, 2009, in: http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/t&t%20hr%20wyo%20090821.pdf, (2.6.2010).

Bradbury, Mark/Leader, Nicholas/Mackintosh, Kate 2000: The Agreement on Ground Rules in South Sudan, Humanitarian Policy Group Report No. 4, London.

Bruderlein, Claude 2000: The Role of Non-State Actors in Building Human Security. The Case of Armed Groups in Intra-State Wars, in: [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5EAAZ5/\\$file/hd-security-may00.pdf?openelement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/LGEL-5EAAZ5/$file/hd-security-may00.pdf?openelement), (15.2.2010).

Capie, David 2004: Armed Groups, Weapons Availability and Misuse: An Overview of the Issues and Options for Action, Background Paper for a Meeting Organized by the Centre for Humanitarian Dialogue in Advance of the Sixth Meeting of the Human Security Network, in: http://www.ssrnetwork.net/uploaded_files/5120.pdf, (15.2.2010).

Capie, David 2008: Influencing Armed Groups: Are there Lessons to be Drawn from Socialization Literature?, in: *Geneva Call (Hrsg.): Exploring Criteria & Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law & Human Rights Law*, Conference Report, Geneva, 4-5 June 2007, 86-96.

Chiari, Bernhard 2008: Der zweite Bürgerkrieg und seine Auswirkungen auf die Gesellschaften im Sudan, in: *Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte: Sudan*, Paderborn, 51-64.

Chojnacki, Sven/Herchenbach, Maurice 2007: Die „Brückenfähigkeit“ von Sicherheit in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Auf dem Weg zu einer integrativen Konflikt-, Sicherheits- und Friedensforschung, Text für den Workshop AFK-Arbeitskreises Theorie, 5.-7. Juli 2007, Evangelische Akademie Loccum.

Conciliation Resources 2004: Choosing to engage: armed groups and peace processes, Accord No. 16, London.

Decrey Warner, Elisabeth 2008: Dialoguer avec tout le monde?, in: Tribune de Genève, 14. Oktober 2008.

Die Welt 2010: Somalische Piraten planen "Imagekampagne", in: <http://www.welt.de/vermischtes/article7263201/Somalische-Piraten-planen-Imagekampagne.html>, (25.5.2010).

Dudouet, Veronique 2009: From War to Politics. Resistance/Liberation Movements in Transition, Berghof-Report Nr. 17, Berlin.

Findlay, Trevor 1999: Verification of the Ottawa Convention. Workable Hybrid or Fatal Compromise?, in: Disarmament Forum – Framework for a Mine-Free World Nr. 4, 45-55.

Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization, 52: 4, 887-917.

Florquin, Nicolas/Decrey Warner, Elisabeth 2008: Engaging Non-State Armed Groups or Listing Terrorists? Implications for the Arms Control Community, in: Disarmament Forum – Framework for a Mine-Free World Nr. 1, 17-26.

Geneva Call 2001: Engaging Non-State Actors in a Landmine Ban. A Pioneering Conference. Full Conference Proceedings, Geneva, 24 - 25 March, International Conference Centre of Geneva, Quezon City.

Geneva Call 2003: Mine Ban Education Workshop in Southern Sudan. Report of Proceedings and Recommendations, New Site Kapoeta County, Southern Sudan, 29 September – 1 October 2003, Geneva.

Geneva Call 2005a: Armed Non-State Actors and Landmines. Volume I: A Global Report Profiling NSAs and Their Use, Acquisition, Production, Transfer and Stockpiling of Landmines, in: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2005-oct-ansal.pdf>, abgerufen am 15.2.2010.

Geneva Call 2005b: Workshop Report. Advancing Mine Action in Sri Lanka. Mobilising the European Tamil Diaspora, in: http://www.cjpdonline.org/clientdata/CID00001/org_1/images/10115.pdf, abgerufen am 25.5.2010.

Geneva Call 2006: Armed Non-State Actors and Landmines Volume II: A Global Report of NSA Mine Action, in: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2006-nov-ansal2.pdf>, (15.2.2010).

- Geneva Call 2007a: Armed Non-State Actors and Landmines Volume III: Towards a Holistic Approach to Armed Non-State Actors?*, in: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2007-nov-ansal3.pdf>, (15.2.2010).
- Geneva Call 2007b: Engaging Armed Non-State Actors in a Landmine Ban: The Geneva Call Progress Report (2000-2007)*, in: <http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2007-progress-report.pdf>, (25.1.2010).
- Geneva Call 2010: Geneva Call Verification Mission in the Philippines finds evidence of AP mine use, but MILF responsibility not established*, in: <http://genevacall.org/news/press-releases/f-press-releases/2001-2010/2010-26mar-gc-com.htm>, (24.6.2010).
- Grävingsholt, Jörn/Hofmann, Claudia/Klingebl, Stephan 2007: Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren*, in: [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(ynDK_contentByKey\)/ENTR-7BMETT/\\$FILE/Studies%2024.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(ynDK_contentByKey)/ENTR-7BMETT/$FILE/Studies%2024.pdf), (6.1.2010).
- Heidelberger Institut für internationale Konfliktforschung (HIK) 2009: Konfliktbarometer 2009*, in: http://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2009.pdf, (6.1.2010).
- Herr, Stefanie 2010: Geneva Call to Reason? Die Normanerkennung nichtstaatlicher Gewaltakteure am Beispiel des Deed of Commitment*. MA Thesis: Technische Universität Darmstadt, Institut für Politikwissenschaft.
- Hofheinz, Albrecht 2001: Sudan – Widerstand gegen den Zwang zur Einheit*, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Afrika II, Informationen zur politischen Bildung, Heft 272, http://www.bpb.de/die_bpb/2DSQ0T,4,0,SudanWiderstand_gegen_den_Zwang_zur_Einheit_.html#art4, (10.12.2009).
- Human Rights Watch 1998: Global Trade, Local Impact. Arms Transfers to all Sides in the Civil War in Sudan*, in: <http://www.hrw.org/legacy/reports98/sudan/Sudarm988.htm#TopOfPage>, (11.5.2010).
- Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) 1997: Anti-personnel Landmines. Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-Personnel Mines*, in: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0654/\\$File/ICRC_002_0654.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0654/$File/ICRC_002_0654.PDF), (9.1.2010).
- Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) 2007: International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict*, 30th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland, 26 - 30 November 2007, in: http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5XRDC/5XRDC/File/IHLcontemp_armedconflicts_FINAL_ANG.pdf, (6.1.2010).
- Jo, Hyeran 2009: Taming of the Warlords. International Humanitarian Organizations in Conflict Zones*, Paper presented at the Workshop „The Power of Human Rights – Ten Years After”, University of Wyoming, August 27-29, 2009.
- Johnson, Douglas H. 1998: The Sudan People's Liberation Army & the Problem of Factionalism*, in: Clapham, Christopher (Hrsg.): African Guerillas, Oxford, 53-72.

- Kretzmer, David* 2009: Rethinking the Application of International Humanitarian Law in Non-International Armed Conflicts, *Israel Law Review* Vol. 42., 1-38.
- Krieger, Heike* 2009: Humanitäre Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, Projektantrag für das Teilprojekt C8 des SFB700, in: http://www.sfb-governance.de/teilprojekte_phase_2/projektbereich_c/c8/Auszug_C8_SFB_HP.pdf, (10.5.2010).
- Lako, George Tombe* 1994: *Southern Sudan. The Foundation of a War Economy*, New York.
- Landmine Monitor* 1999: Country Report Sudan, in: http://lm.icbl.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=1999&pqs_type=lm&pqs_report=sudan&pqs_section=, (6.1.2010).
- Landmine Monitor* 2000: Country Report Sudan, in: http://lm.icbl.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=2000&pqs_type=lm&pqs_report=sudan&pqs_section=, (6.1.2010).
- Landmine Monitor* 2001: Country Report Sudan, in: http://lm.icbl.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=2001&pqs_type=lm&pqs_report=sudan&pqs_section=, (6.1.2010).
- Liese, Andrea* 2006: *Staaten am Pranger. Zur Wirkung internationaler Regime auf innerstaatliche Menschenrechtspolitik*, Wiesbaden.
- Lino, Edward* 2004: Letter Sent by a Commandant of the Sudan People Liberation Army to the ELN, in: <http://www.genevacall.org/resources/nsas-statements/f-nsas-statements/2001-2010/2004-01jun-splma.pdf>, (14.1.2010).
- Mattes, Hanspeter* 2002: Sudan 2001, in: Institut für Afrika-Kunde (Hrsg.): *Afrika-Jahrbuch 2001*, Opladen, 323-329.
- Matthes, Jens* 2007: Was bringen ausgehandelte humanitäre Grundregeln mit bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen? Ein Erfahrungsbericht zu *Operation Lifeline Sudan*, in: Klein, Ansgar/Roth, Silke (Hrsg.): *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*, Wiesbaden, 215-243.
- Metelits, Claire* 2004: Reformed Rebels? Democratization, Global Norms and the Sudan People's Liberation Army, in: *Africa Today*, 51: 1, 65-82.
- Mükusch, Andreas* 2008: Der erste Bürgerkrieg und die schwierige Unabhängigkeit 1956 bis 1983, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): *Wegweiser zur Geschichte: Sudan*, Paderborn, 39-50.
- Petrasek, David* 1999: Ends and Means: Human Rights Approaches to Armed Groups, in: <http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/EndsandMeans.pdf>, (15.2.2010).
- Policzer, Pablo* 2005: Neither Terrorists nor Freedom Fighters, Paper presented at the International Studies Association Conference, Honolulu, in: http://www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/AGP_Working_Paper_5_-_Policzer_March_05_.pdf, (10.6.2008).
- Policzer, Pablo* 2006: Human Rights Violations Beyond the State, in: *Journal of Human Rights* No. 5, 216-233.

- Price, Richard* 1998: Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines, in: International Organization, 52: 3, 613-644.
- Rieth, Lothar/Zimmer, Melanie* 2004: Transnational Corporations and Conflict Prevention: The Impact of Norms on Private Actors, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, No. 43, Tübingen.
- Riehl, Volker* 2001: Who is Ruling in South Sudan? The Role of NGOs in Rebuilding Social Order, Studies on Emergencies and Disaster Relief No. 9, Kopenhagen.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter* 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens, Baden-Baden.
- Rolandson, Oeystein H.* 2005: Guerilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s, Kopenhagen.
- Santos, Soliman M.* 2003: A Critical Reflection on the Geneva Call Instrument and Approach in Engaging Armed Groups on Humanitarian Norms: A Southern Perspective, in: http://www.armedgroups.org/sites/armedgroups.org/files/santos_paper.pdf, (26.01.2009).
- Schaller, Christian* 2007: Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure. Neue Regeln für asymmetrische Konflikte?, SWP-Studie No. S34, Berlin.
- Sjöberg, Anki* 2006: Armed Non-State Actors: The Main Users of the „Poor Man's Weapon“, in: Journal of Mine Action, 10: 1, in: <http://maic.jmu.edu/journal/10.1/notes/sjoberg/sjoberg.htm>, (15.2.2010).
- Sjöberg, Ann-Kristin* 2008: Dealing with the Devil? Humanitarian Engagement with Non-State Armed Actors. The Case of the National Liberation Army, Colombia, Paper presented at the Annual Convention of the International Studies Association, San Francisco, 26-28. März 2008.
- Sjöberg, Ann-Kristin* 2009: Comparative Cases – GAM and SPLM/A, in: (ebd.) Changing Roles and Responses to Armed Non-State Actors in Contemporary Conflict, PhD Thesis eingereicht am Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva, Dezember 2009.
- Schneckener, Ulrich* 2009: Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood, Berlin: SFB, Working Paper No. 21.
- SPLM/A* 2001: Statement of the Sudan People's Liberation Movement/Army on the Occasion of the Signing and Depositing to Geneva Call Deed of Commitment to Ban Landmines, delivered by Cdr Nhial Dhang Nhial, Chairman of the SPLM/A Commission for External Relations, Information and Humanitarian Affairs, Geneva, 4 October 2001, <http://www.genevacall.org/resources/nsas-statements/f-nsas-statements/2001-2010/2001-04oct-splma.htm>, (6.1.2010).
- Tiemann, Eva* 2003: Die Tamil Tigers. Selbstbild und Fremdwahrnehmungen der LTTE, in: <http://www.suedasien.info/analysen/644>, (25.5.2010).

United Nations 2004: Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict, UN Document S/2004/431, New York.

United Nations 2009: Honouring Geneva Conventions, Secretary-General Says Debate 'No Longer between Peace and Justice but between Peace and What Kind of Justice', UN Press Release SG/SM/12494, New York.

Weber, Annette 2008: Machtstrukturen und politische Lager, in: Militärgeschichtliches Forschungsamt (Hrsg.): Wegweiser zur Geschichte: Sudan, Paderborn, 75-86.

Anhang

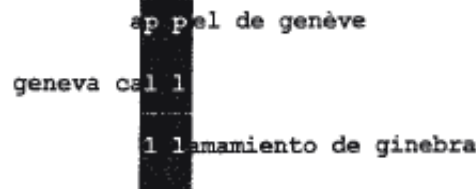
Übersicht über die durchgeführten Interviews

Interview#1: Experteninterview mit Pascal Bongard, Vorstand der Afrikaabteilung *Geneva Calls*, durchgeführt am 1. Dezember 2009 in Genf.

Interview #2: Fragebogen ausgefüllt von Peter Moszinsky, seit 1990 freier Journalist im Südsudan, 17.12.2009

Interview #3: Fragebogen ausgefüllt von Melha Rout Biel, Sudanexperte am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena, 9.1.2010

Interview #4: Fragebogen ausgefüllt von Tim Carstairs, ehemaliger Mitarbeiter der *Mine Action Group* London, 17.1.2010



**DEED OF COMMITMENT UNDER GENEVA CALL
FOR ADHERENCE TO A TOTAL BAN ON ANTI-PERSONNEL MINES
AND FOR COOPERATION IN MINE ACTION**

WE, the Sudan People's Liberation Movement and Sudan People's Liberation Army (SPLM/A), through our duly authorized representative,

Recognising the global scourge of anti-personnel mines which indiscriminately and inhumanely kill and maim combatants and civilians, mostly innocent and defenceless people, especially women and children, even after the armed conflict is over;

Realising that the limited military utility of anti-personnel mines is far outweighed by their appalling humanitarian, socio-economic and environmental consequences, including on post-conflict reconciliation and reconstruction;

Rejecting the notion that revolutionary ends or just causes justify inhumane means and methods of warfare of a nature to cause unnecessary suffering;

Reaffirming our determination to protect the civilian population from the effects or dangers of military actions, and to respect their rights to life, to human dignity, and to development;

Resolved to play our role not only as actors in armed conflicts but also as participants in the practice and development of legal and normative standards for such conflicts, starting with a contribution to the overall humanitarian effort to solve the global landmine problem for the sake of its victims;

Accepting that international humanitarian law and human rights apply to and oblige all parties to armed conflicts;

Acknowledging the norm of a total ban on anti-personnel mines established by the 1997 Ottawa Treaty, which is an important step toward the total eradication of landmines;

NOW, THEREFORE, hereby solemnly commit ourselves to the following terms:

1. TO ADHERE to a total ban on anti-personnel mines. By anti-personnel mines, we refer to those devices which effectively explode by the presence, proximity or contact of a person, including other victim-activated explosive devices and anti-vehicle mines with the same effect whether with or without anti-handling devices. By total ban, we refer to a complete prohibition on all use, development, production, acquisition, stockpiling, retention, and transfer of such mines, under any circumstances. This includes an undertaking on the destruction of all such mines.

2. TO COOPERATE IN AND UNDERTAKE stockpile destruction, mine clearance, victim assistance, mine awareness, and various other forms of mine action, especially where these programs are being implemented by independent international and national organisations.
3. TO ALLOW AND COOPERATE in the monitoring and verification of our commitment to a total ban on anti-personnel mines by Geneva Call and other independent international and national organisations associated for this purpose with Geneva Call. Such monitoring and verification include visits and inspections in all areas where anti-personnel mines may be present, and the provision of the necessary information and reports, as may be required for such purposes in the spirit of transparency and accountability.
4. TO ISSUE the necessary orders and directives to our commanders and fighters for the implementation and enforcement of our commitment under the foregoing paragraphs, including measures for information dissemination and training, as well as disciplinary sanctions in case of non-compliance.
5. TO TREAT this commitment as one step or part of a broader commitment in principle to the ideal of humanitarian norms, particularly of international humanitarian law and human rights, and to contribute to their respect in field practice as well as to the further development of humanitarian norms for armed conflicts.
6. This Deed of Commitment shall not affect our legal status, pursuant to the relevant clause in common article 3 of the Geneva Conventions of August 12, 1949.
7. We understand that Geneva Call may publicize our compliance or non-compliance with this Deed of Commitment.
8. We see the desirability of attracting the adherence of other armed groups to this Deed of Commitment and will do our part to promote it.
9. This Deed of Commitment complements or supercedes, as the case may be, any existing unilateral declaration of ours on anti-personnel mines.
10. This Deed of Commitment shall take effect immediately upon its signing and receipt by the Government of the Republic and Canton of Geneva which receives it as the custodian of such deeds and similar unilateral declarations.

Done this 4th of October 2001 in Geneva, Switzerland.

**For THE SUDAN PEOPLE'S LIBERATION MOVEMENT
AND SUDAN PEOPLE'S LIBERATION ARMY (SPLM/A):**

N. Deng Nhial



NHIAL DENG NHIAL

Chairman of SPLM Commission for External Relations, Information & Humanitarian Affairs

For GENEVA CALL:

Elisabeth Reusse-Decrey

ELISABETH REUSSE-DECREY
President

Lare Okungu

LARE OKUNGU
Regional Director for Africa

For THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC AND CANTON OF GENEVA:

ROBERT HENSLEY
Chancelier d'Etat



Robert Hensley

Robert HENSLEY
Chancelier d'Etat