



**TDHJ
SPECIAL
EDITION**

06
DECEMBER 2021

TDHJ Young Writers Contest

**Völkerrechtliche Herausforderungen
von militärischen Einsätzen gegen
Terrororganisationen**

von Georg Puschacher

**Prävention und Terrorismusbekämpfung
nach den Ostersonntagsanschlägen
in Sri Lanka**

von Thomas Florian

**Der Südsudan – Am Weg zu einer
funktionierenden Demokratie?**

von Catherina Briem

**China's Belt and Road Initiative:
Debt-Trap Diplomacy?**

by Alice Uhl

The Defence Horizon Journal
Special Edition 6/21
TDHJ Young Writers Contest

Eine online-Plattform für den deutschen Sprachraum, die bewusst grenzüberschreitend angelegt ist und den sicherheitspolitischen Diskurs unter Akademikern, Politikern und Verteidigungsexperten spiegelt und befördert, ist überfällig. Der Charakter des Journals verspricht, den gerade in diesem Bereich vielfach noch national-binnenorientierten Debatten neue Impulse zu verleihen und gedankliche Horizonte zu öffnen. Beim Austausch von Erfahrungen, Perspektiven, Orientierung und Strategien aus unterschiedlichen staatlichen und historischen Kontexten geht es nicht zuletzt darum, gegenüber vielfach eingespielten, aber auch retardierenden Mustern nationaler, europäischer und globaler Sicherheitspolitik neue Spielräume, Handlungschancen und Allianzmöglichkeiten aufzuzeigen. Dies wäre zugleich ein Beitrag zur Ausbildung einer Generation, die heutige und künftige sicherheitspolitische Herausforderungen und Probleme kreativ zu lösen vermag.

Impressum

The *Defence Horizon Journal* ist eine wissenschaftliche Fachzeitschrift mit Berichten und Analysen zu Fragen der Geo-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Friedens- und Konfliktforschung, der Militärwissenschaften, der Strategie bis hin zur Gefechtstechnik sowie grundsätzlichen Fragen der Wehr- und Waffentechnik.

Das Ziel des Mediums ist es, Informationen über Abläufe, Hintergründe sowie Trends in den angeführten Fachbereichen zu vermitteln. Die Themenauswahl sowie Publikation erfolgt sach- und anlassbezogen.

The *Defence Horizon Journal* erscheint zweimal wöchentlich online, die Special Edition mit peer-reviewten Artikeln erscheint zweimonatlich. Publierte Beiträge enthalten die Ansichten der Autorinnen und Autoren und nicht notwendigerweise der Redaktion.

Offenlegung gem. §25 (1) Mediengesetz: www.thedefencehorizon.org

Medieninhaber: **TMW Horizont Gesellschaft mbH**, Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Herausgeber: **Matthias Wasinger, Ph.D.**

Mitherausgeberin *Special Edition*: **Doz. Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch**

Editorial Team *Special Edition*: **Maria-Angela Brunner, Magdalena Pfeifenberger, Dr. Friedarike Santner**

Design: **Damir Birsa**

Korrespondenz: submissions@thedefencehorizon.org für Einreichungen, bei weiteren

Fragen zur TDHJ Special Edition: ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org

Masthead

The Defence Horizon Journal is a professional and academic journal that features essays, reports, and analyses covering geopolitics and law, security- and defence policy, peace and conflict studies, applied military science, as well as developments in weapons technology.

The journal aims to inform about procedures, background and trends in the aforementioned topics.

The selection of publications is topic- and event-driven.

The Defence Horizon Journal is an online journal. The views presented in the journal and its special edition are the authors' alone and do not necessarily represent those of the editorial office.

Disclosure according to §25 (1) Media Law (AUT)

Media owner is the TMW Horizont Gesellschaft GmbH, Tenschertstrasse 24/5/3, 1230 Wien

Editor-In-Chief: **Matthias Wasinger, Ph.D.**

Co-Editor *Special Edition*: **Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch, University Lecturer**

Editorial Team *Special Edition*: **Maria-Angela Brunner, Magdalena Pfeifenberger, Dr. Friedarike Santner**

Design: **Damir Birsa**

Correspondence: submissions@thedefencehorizon.org for submissions,

for further questions related to the TDHJ Special Edition: ursula.werther-pietsch@thedefencehorizon.org

Disclaimer

TDHJ Special Edition reflektiert Ansichten der Autorinnen und Autoren, die auf ihren einschlägigen Forschungen und Erfahrungen beruhen.

The Defence Horizon Journal ist eine unabhängige Zeitschrift, die keine institutionellen Meinungen wiedergibt.

TDHJ Special Edition reflects the views of the authors, drawing on prior research and experience in their areas of expertise.

The Defence Horizon Journal is a nonpartisan, independent Journal and does not take institutional positions.



GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAMME

Im Global Advancement Programme (GAP) des Akademischen Forums für Außenpolitik (AFA) erhalten Studierende und Young Professionals die Möglichkeit, ergänzend zu ihrer theoretischen akademischen Ausbildung, einen Diplomlehrgang zu besuchen, der vor allem angewandte und praktische Inhalte vermittelt. Erfahrungen, Perspektiven und Strategien von (ehem.) Regierungsmitgliedern, Spitzendiplomat*innen, Wirtschafts- und Medienvertreter*innen und Persönlichkeiten aus anderen Bereichen des öffentlichen Lebens sowie aus internationalen Kreisen sind dazu besonders geeignet.

Eine kleine Auswahl an Essays der GAP Studierenden hat es auch in diese Special Edition des The Defence Horizon Journal (TDHJ) geschafft. Es freut mich besonders, dass jungen Persönlichkeiten die Möglichkeit zur Publikation auf dieser wichtigen Plattform gegeben wird. Das Magazin schließt ein Missing Link für junge und lebendige Diskussion im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Herzliche Gratulation den Autorinnen und Autoren und vor allem auch dem Team von TDHJ.

Viel Freude beim Lesen und Diskutieren!

Bernd Hermann
Vorstandsvorsitzender
Akademisches Forum für Außenpolitik - Wien -
Hochschulliga für die Vereinten Nationen (AFA)
wien@afa.at
<http://afa.at>
ZVR: 015660788

THE GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAM

The Global Advancement Program (GAP) of the Academic Forum on Foreign Affairs (AFA) provides students and young professionals with the opportunity to complement their theoretical academic education with applied and practical knowledge in a diploma programme. Particularly relevant in this regard are experiences, perspectives and strategies shared by (former) government members, top diplomats, business and media representatives as well as by personalities from other areas of public life and international circles.

This Special Edition of The Defence Horizon Journal (TDHJ) includes a small selection of essays by GAP students. I am particularly pleased that young personalities get the opportunity to publish on this relevant platform. The journal fills a missing link in the field of security and defence policy in terms of a young and lively discussion. Congratulations to the authors and the TDHJ team.

Enjoy reading and discussing!

Bernd Hermann
Chair
United Nations Youth and Student Association of Austria -
Academic Forum for Foreign Affairs - Vienna (UNYSA-AUSTRIA)
wien@afa.at
<http://afa.at>
ZVR: 015660788

- 7** Völkerrechtliche Herausforderungen von militärischen Einsätzen gegen Terrororganisationen
von Georg Puschacher
- 13** Prävention und Terrorismusbekämpfung nach den Ostersonntagsanschlägen in Sri Lanka
von Thomas Florian
- 20** Der Südsudan – Am Weg zu einer funktionierenden Demokratie?
von Catherina Briem
- 27** China's Belt and Road Initiative: Debt-Trap Diplomacy?
by Alice Uhl

VÖLKERRECHTLICHE HERAUSFORDERUNGEN VON MILITÄRISCHEN EINSÄTZEN GEGEN TERRORORGANISATIONEN

Autor: Georg Puschacher, LL.B. (WU) ist Student an der Wirtschaftsuniversität Wien. Zu seinen Forschungsinteressen zählen insbesondere Völkerrecht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht. Bei den in diesem Artikel vertretenen Ansichten handelt es sich um die des Autors. Diese müssen nicht mit jenen der Wirtschaftsuniversität Wien übereinstimmen.

Abstract: Die rechtliche Beurteilung militärischer Einsätze von Staaten gegen Terrororganisationen stellt eine der größten Herausforderungen für das Völkerrecht dar. Ausgehend vom internationalen Gewaltverbot ist das Vorliegen eines Rechtfertigungsgrundes für die Legitimierung derartiger militärischer Interventionen essenziell. Vor dem Hintergrund moderner Formen der terroristischen Bedrohung wird besonders das staatliche Selbstverteidigungsrecht als bedeutendster Rechtfertigungsgrund analysiert. In diesem Zusammenhang wird vor allem auf neuartige Auslegungsansätze eingegangen, die sich im Zuge des internationalen Krieges gegen den Terror während der letzten 20 Jahre in Lehre und Praxis herausgebildet haben und in ihren Einzelheiten durchaus umstritten und diskussionswürdig sind.

Bottom-line-up-front: Die völkerrechtliche Beurteilung des Einsatzes militärischer Mittel im Kampf gegen Terrororganisationen hat die Grenzen des staatlichen Selbstverteidigungsrechts offengelegt und zu neuen Auslegungsansätzen geführt.

Problemdarstellung: Wie ist das militärische Vorgehen von Staaten gegen Terrororganisationen aus völkerrechtlicher Sicht zu bewerten und welche Herausforderungen bestehen hierbei?

So what?: Der aktuelle internationale Rechtsrahmen reicht nicht aus, um den Staaten einen klaren und nachvollziehbaren Handlungsspielraum im Umgang mit terroristischen Aktivitäten zu geben. Es bedarf demnach einer kodifizierten Überarbeitung des aktuellen Selbstverteidigungsrechts, um willkürliche Auslegungsansätze zu verhindern und ein einheitliches Regime an bindenden Vorschriften aufrechtzuerhalten.

EINLEITUNG

“Our war on terror begins with Al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated.”¹

Diese vielzitierten Worte von US-Präsident George W. Bush aus seiner Rede vor dem Kongress der USA am 20. September 2001 markieren gemeinhin den Beginn des bis heute andauernden internationalen Krieges gegen den Terror. Als Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 starteten die USA und ihre Verbündeten in den darauffolgenden Jahren mehrere Militäroperationen im Nahen Osten gegen unterschiedliche Staaten und nicht-staatliche Akteure. Schon damals stellte sich die Frage der völkerrechtlichen Legitimität derartiger Interventionen, welche auch heutzutage nach wie vor umstritten ist. Im Folgenden soll deshalb nach einer kurzen grundlegenden Einführung in das völkerrechtliche System der Rechtfertigung militärischer Aktionen ein Überblick über die relevantesten völkerrechtlichen Problemstellungen militärischer Einsätze gegen Terrororganisationen gegeben werden.

GEWALTVERBOT UND SELBSTVERTEIDIGUNG IM VÖLKERRECHT

„DAS VÖLKERGEWOHNHEITSRECHTLICH ANERKANNTE GEWALTVERBOT GEMÄSS ART 2 (4) UN-CHARTA IST EINE DER FUNDAMENTALSTEN BESTIMMUNGEN DER VEREINTEN NATIONEN ZUR SICHERUNG DES INTERNATIONALEN FRIEDENS.“

Das Gewaltverbot

Das völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Gewaltverbot gemäß Art 2 (4) UN-Charta ist eine der fundamentalsten Bestimmungen der Vereinten Nationen zur Sicherung des internationalen Friedens und verbietet sowohl die Ausübung als auch die Androhung militärischer Gewalt. Ob seiner Geltung als zwingendes Völkerrecht (auch bekannt als *ius cogens*) sieht die UN-Charta jedoch drei Ausnahmen dieses Grundsatzes vor. Neben vom UN-Sicherheitsrat angeordneten oder ermächtigten kollektiven Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Charta und militärischen Zwangsmaßnahmen von Regionalorganisationen nach Kapitel VIII der Charta, handelt es sich bei einer dieser Ausnahmen um das Selbstverteidigungsrecht gemäß Art 51 UN-Charta².

Das Selbstverteidigungsrecht nach Art 51 UN-Charta

Gemäß Art 51 UN-Charta „beeinträchtigt [diese Charta] im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.[...]“⁴.

Aus dem Wortlaut dieser Bestimmung ergibt sich bereits die essenzielle Voraussetzung für die Anwendung dieses Artikels: das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Mangel einer

Legaldefinition dieses Begriffes ist die Auslegung und Reichweite dieser Bestimmung nicht unumstritten, wobei einvernehmlich angenommen wird, dass es einer qualifizierten Gewaltanwendung bedarf, um den Tatbestand des bewaffneten Angriffs zu erfüllen⁵.

Hinsichtlich der Bekämpfung von Terrororganisationen stellt sich nun die Frage der Anwendbarkeit der eben beschriebenen Vorschrift, welche prinzipiell auf zwischenstaatliche Gewalt abzielt.

SELBSTVERTEIDIGUNG GEGEN TERRORORGANISATIONEN

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat der völkerrechtliche Umgang mit der Abwehr von Terrorismus wesentlich an Bedeutung gewonnen und zu einigen Diskussionen in Lehre und Praxis geführt. Vorrangig geht es hierbei um die Abwägung der Zulässigkeit militärischer Interventionen im Kampf gegen internationalen Terrorismus und der Einhaltung der elementaren Grundsätze des Gewaltverbots als auch der Sicherstellung des internationalen Friedens. Im Vordergrund der völkerrechtlichen Diskussionen steht dabei die Berufung der betroffenen Staaten auf das eben beschriebene Selbstverteidigungsrecht, wobei primär die Fragen der erforderlichen Intensität des vorangegangenen bewaffneten Angriffs, aber auch die staatliche Zurechenbarkeit terroristischen Handelns im Zuge des militärischen Vorgehens gegen Terroristen für Gesprächsstoff sorgen⁶.

Intensität des bewaffneten Angriffs

Wie bereits erwähnt, wird der Begriff des bewaffneten Angriffs gemäß Art 51 UN-Charta nicht näher definiert. Ein Angriff einer Terrororganisation muss jedoch zumindest einen gewissen Grad an militärischer Gewalt aufweisen, um eine taugliche Rechtfertigung zu ermöglichen⁷. In dem bekannten Nicaragua-Urteil hat der Internationale Gerichtshof festgestellt, dass Grenzscharmützel nicht die notwendige Schwelle eines bewaffneten Angriffs nach Art 51 UN-Charta überschreiten, sehr wohl aber gegen das allgemeine Gewaltverbot des Art 2 (4) UN-Charta verstoßen. Es komme für die Beurteilung des bewaffneten Angriffs immer auf den Einzelfall an, wobei insbesondere die Größenordnung und die tatsächlichen Auswirkungen des Angriffs entscheidend sind. Hier wird die Schwierigkeit der Einordnung eines terroristischen Anschlags deutlich, da es demnach nicht auszuschließen ist, dass eine solche Attacke zwar gegen das generelle Gewaltverbot verstößt, jedoch keine Selbstverteidigung des betroffenen Staates iSd Art 51 UN-Charta rechtfertigt, da die Schwelle eines bewaffneten Angriffs nicht überschritten wird⁸.

„DIE TERRORANSCHLÄGE VOM 13. NOVEMBER 2015 IN PARIS KÖNNEN ALS BEWAFFNETER ANGRIFF ISD ART 51 UN-CHARTA BETRACHTET WERDEN, WODURCH DIE MÖGLICHKEIT DER SELBSTVERTEIDIGUNG FRANKREICHS UND SEINER VERBÜNDETEN ZU BEJAHEN WÄRE.“

Die Terroranschläge vom 13. November 2015 in Paris können als eines der aktuellen Beispiele somit unter den genannten Voraussetzungen, insbesondere aufgrund der hohen Opferzahl von 130 Personen und mehreren hundert Verletzten, durchaus als bewaffneter Angriff iSd Art 51 UN-Charta betrachtet werden, wodurch die Möglichkeit der Selbstverteidigung Frankreichs und seiner Verbündeten zu bejahen wäre⁹.

Staatliche Zurechenbarkeit terroristischen Handelns

Der Frage nach der Zurechenbarkeit terroristischen Handelns zu einem Staat ist durch die wesentliche Veränderung der terroristischen Bedrohung in den letzten Jahren, insbesondere infolge der Anschläge vom 11. September 2001, große völkerrechtliche Bedeutung zugekommen. Prinzipiell hat der bewaffnete Angriff nach Art 51 UN-Charta von einem Staat verwirklicht zu werden¹⁰. Eine weitere Möglichkeit ist jedoch auch die Zurechnung einer Angriffshandlung zu einem bestimmten Staat, wenn eine Verbindung zwischen den Personen, welche den Angriff verüben, und dem Staat besteht¹¹.

Bereits Art 3 lit g der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1974 stellt klar, dass auch das Entsenden bewaffneter Personen oder Gruppen durch einen Staat oder in dessen Namen eine Angriffshandlung darstellt, wenn diese Personen Handlungen mit Waffengewalt ausüben oder wesentlich an derartigen Handlungen beteiligt sind¹². In der bereits erwähnten Nicaragua-Entscheidung hat der Internationale Gerichtshof auch zu diesem Thema Stellung genommen und sich auf diese Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung bezogen. In dem Urteil nimmt der Gerichtshof jedoch eine erhebliche Einschränkung vor, indem er bloße Unterstützungshandlungen des Staates, wie unter anderem Waffenlieferungen oder bloße logistische Mitwirkung, als unzureichend erachtet und somit die Kriterien für eine Zurechnung privater Handlungen zu einem Staat eingrenzt¹³. Eine Zurechnung von Angriffshandlungen ist in den Grenzen dieser weithin anerkannten Kriterien nur unter äußerst qualifizierten Voraussetzungen vorzunehmen und in der Praxis auch oftmals nur schwer nachzuweisen.

Die undurchsichtigen und in vielen Fällen autonomen Strukturen moderner, privater Terrororganisationen können eine solche Zurechnung in vielen Fällen de facto unmöglich machen, weshalb mittlerweile auch häufig die Anwendung des Selbstverteidigungsrechts gegen Privatpersonen oder gänzlich nicht-staatliche Akteure diskutiert wird. So schließt das deutsche Bundesverfassungsgericht in einer aktuellen Entscheidung vom 08.05.2019 etwa explizit nicht aus, dass ein bewaffneter Angriff iSd Art 51 UN-Charta auch von einem nicht-staatlichen Akteur ausgeübt werden kann¹⁴. Hintergrund dieser Überlegung ist die Gefahr, dass bei einem terroristischen Anschlag, welcher aufgrund der strengen Kriterien des Nicaragua-Urteils keinem Staat zugerechnet werden kann, keine Möglichkeit der Selbstverteidigung für den angegriffenen Staat besteht. Ein solches Fehlen tauglicher Möglichkeiten der Selbstverteidigung scheint bezugnehmend auf die Gefahren, die von modernen

Terrororganisationen ausgehen, in vielen Fällen als unvertretbar¹⁵.

Um diesem unerwünschten Effekt entgegenzuwirken, stützen sich militärische Aktionen westlicher Staaten gegen terroristische Gruppierungen in den letzten Jahren zunehmend auf die sogenannte *unwilling or unable* Doktrin. Dabei kann bereits das Nichteinschreiten eines Staates gegen von seinem Staatsgebiet aus agierende Terrororganisationen einer Zurechnung genügen. Zurechnungsgrund ist in diesen Fällen die Duldung der terroristischen Aktivitäten, denen von staatlicher Seite aus nichts entgegengesetzt wird¹⁶. Die völkerrechtliche Zulässigkeit dieser Doktrin ist jedoch umstritten, da die Beurteilung der Kriterien *unwilling* oder *unable* einige Fragen aufwirft.

So wird eine allgemeine völkerrechtliche Pflicht der Staaten angenommen, Aktivitäten auf ihrem Staatsterritorium, wodurch die Rechte anderer Staaten beeinträchtigt werden, mit allen Mitteln zu unterbinden¹⁷.

Diese Verhaltenspflicht zu erweitern und jeden Staat, der terroristische Aktivitäten auf seinem Staat nicht vollständig unterbinden kann, als *unable* zu qualifizieren, wäre laut Christakis „äußerst riskant und geradezu absurd, da selbst westliche Staats- und Regierungschefs oftmals eingestehen müssen, wie zeit- und ressourcenintensiv die Unterbindung terroristischer Gefahren auf eigenem Territorium ist“¹⁸. Ebenso berührt die Einordnung eines Staates als *unwilling or unable* hinsichtlich der Bekämpfung terroristischer Aktivitäten auf seinem Staatsgebiet durch einen fremden Staat dessen Souveränität und damit ein wesentliches Prinzip des Völkerrechts¹⁹.

Payandeh und Sauer²⁰ verneinen die Zulässigkeit der *unwilling or unable* Doktrin mit dem Argument, dass in der Staatenpraxis nicht genügend Anhaltspunkte vorhanden wären, welche die Annahme eines solch grundlegenden Wandels der Auslegung des Selbstverteidigungsrechts unterstützen würden. Das Unterlassen staatlichen Einschreitens sei demzufolge nicht ausreichend, um die terroristischen Aktivitäten dem Staat tatsächlich zurechnen zu können. Andere Lehrmeinungen sehen die Doktrin in der Staatenpraxis hingegen durchaus als bewährt an²¹.

Zustimmung hinsichtlich der Anwendung dieser Zurechnungsgründe findet sich auch in drei unterschiedlichen Forschungspapieren, welchen zwar keine rechtlich bindende Wirkung zukommt, im völkerrechtlichen Diskurs aber dennoch regelmäßig als Argumentationsgrundlage dienen. Sowohl die *Chatham House Principles* als auch die *Leiden Policy Recommendations* und die *Principles on 'Self Defence against an Imminent or Actual Armed Attack by the Non-State Actors' ("Bethlehem Principles")* sprechen sich explizit für die Zulässigkeit staatlicher Selbstverteidigung auf Basis einer Zurechnung im Rahmen der *unwilling or unable* Abwägung aus. Diesbezüglich lässt sich somit klar ein Wandel weg von den klassischen Zurechnungsgründen hin zu neuen, inhaltlich weiter gefassten Auslegungen feststellen²².

In diesem Zusammenhang ist auch die *safe haven* Doktrin zu nennen, wonach ein Zurechnungstatbestand begründet wird, wenn ein Staat terroristischen Organisationen willentlich einen sicheren Zufluchtsort bietet und diese somit von seinem Staatsgebiet aus operieren können. Auch diese Form der Zurechnung wird nicht von der gesamten Staatengemeinschaft als zulässig erachtet und war insbesondere für die völkerrechtliche Beurteilung der Intervention der USA in Afghanistan im Jahr 2001 von großer Bedeutung²³.

PRÄVENTIVE SELBSTVERTEIDIGUNG GEGEN TERRORISMUS

Eine weitere essenzielle völkerrechtliche Problemstellung im Umgang mit militärischen Aktionen zur Bekämpfung internationalen Terrors ist die Frage der Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung gegen Terrororganisationen. Die Frage der Legitimität präventiver Militäreinsätze stellt sich zwar nicht nur im Zusammenhang mit Terrorismus, ist jedoch in diesem Bereich besonders relevant. So wurde etwa in der Nationalen Sicherheitsstrategie der US-Regierung vom 20.09.2002 explizit die Möglichkeit vorbeugender Militäraktionen zur Abwehr terroristischer Aktivitäten erwähnt²⁴. Der Einsatz derartiger preemptive strikes der US-Streitkräfte wurde in Anbetracht der sicherheitspolitischen Lage der damaligen Zeit als notwendig und unerlässlich erachtet²⁵. Auch in der Nationalen Sicherheitsstrategie von Mai 2010 unter der Regierung von Präsident Barack Obama wurde kein Abstand von der Möglichkeit solcher Einsätze genommen. Vielmehr wurde auch in dieser Stellungnahme das Recht der USA, durch unilaterale Militäraktionen den Schutz der eigenen Bevölkerung und der nationalen Interessen zu gewährleisten, ausdrücklich erwähnt²⁶.

Bei *preemptive strikes* handelt es sich um Militärschläge, die bei Vorliegen einer abstrakten Gefährdungslage den Schutz der nationalen Sicherheitsinteressen eines Staates sicherstellen sollen. Davon begrifflich zu unterscheiden sind sogenannte *preventive strikes*. Darunter versteht man im weitesten Sinne die herkömmliche präventive Selbstverteidigung, welche an einen im Konkreten angenommenen und bevorstehenden Angriff der Gegenseite ansetzt. An dieser Stelle sei jedoch explizit darauf hingewiesen, dass die genannten Definitionen keinesfalls unbestritten sind und eine Einordnung militärischer Aktionen in eine dieser Kategorien in vielen Fällen nicht getätigt wird²⁷. Ungeachtet der etwaigen terminologischen Differenzen stellt sich dennoch die Frage der Rechtfertigung solcher vorbeugender Militäraktionen nach Art 51 UN-Charta.

Grundsätze der präventiven Selbstverteidigung

Auch bei der Bewertung präventiver Selbstverteidigung spielt die Auslegung des Begriffes des bewaffneten Angriffs eine entscheidende Rolle. In der völkerrechtlichen Lehre finden sich im Zusammenhang mit der Zulässigkeit präventiver Maßnahmen zwei unterschiedliche Meinungen. Eine Gruppe verlangt dabei eine möglichst eng am Wortlaut

orientierte Auslegung, um die grundlegende Bedeutung des Gewaltverbots nicht zu beeinträchtigen und missbräuchlichen Berufungen auf das Selbstverteidigungsrecht vorzubeugen. Dies hat zur Folge, dass der bewaffnete Angriff bereits abgeschlossen sein oder sich noch im Gang befinden muss, um die Selbstverteidigung zuzulassen. Die Abwehr von zu erwartenden, zukünftigen Angriffen ist demnach verboten und lässt sich nicht durch Art 51 UN-Charta rechtfertigen. Die andere Gruppe beruft sich bei der Legitimierung präventiver Selbstverteidigung auf über den Wortlaut des Art 51 UN-Charta hinausgehendes Völkergewohnheitsrecht, welches sich im 19. Jahrhundert etablierte. Demnach ist präventive Selbstverteidigung möglich, wenn die Kriterien der Webster-Formel erfüllt sind, welche im Zuge des Caroline-Falls durch den damaligen amerikanischen Außenminister Daniel Webster entstanden ist²⁸. Die einschlägige Formel lautet wie folgt: "It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation."²⁹ Die drohende Gefahr muss demnach gegenwärtig und unmittelbar sein und darf keinen Spielraum für etwaige Abwägungen bieten³⁰. Kritiker dieser Ansicht sehen bereits das Vorliegen eines entsprechenden völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts als nicht gegeben an, da das als zwingendes Völkerrecht anerkannte Gewaltverbot nach Art 2 (4) UN-Charta aus dem Jahr 1945 keiner Einwirkung durch zurückliegendes Gewohnheitsrecht unterliegen kann³¹.

Doch auch bei Anerkennung einer solchen Staatenpraxis ergibt sich ein nicht unbedenkliches Problem. Während das faktische Vorliegen eines bewaffneten Angriffs zumeist problemlos objektiv festgestellt und als Voraussetzung für Selbstverteidigungsmaßnahmen im internationalen Kontext dementsprechend kontrolliert werden kann, wohnt der Beurteilung einer unmittelbar drohenden Gefahr als Ausgangspunkt präventiver Selbstverteidigung ein nicht zu unterschätzendes subjektives Element inne, welches sich objektiven Kontrollmöglichkeiten entzieht und eine korrekte rechtliche Einordnung erschwert. Eine Trennung von zulässiger und unzulässiger Selbstverteidigung lässt sich auf Basis einer solchen Auslegung nur mehr unter schwierigen Bedingungen vornehmen, was in Anbetracht der Bedeutung des zugrundeliegenden internationalen Gewaltverbots äußerst kritisch zu beurteilen ist³².

Nur am Rande sei auf eine mitunter angenommene Abwandlung der Webster-Formel hingewiesen, die sich im Zusammenhang mit der globalen Verbreitung von Massenvernichtungswaffen gebildet hat und im Zuge des Irakkriegs von 2003 diskutiert wurde. Im Falle einer existenziellen Bedrohung durch solche Waffentechnologien soll das zeitliche Erfordernis der Gegenwärtigkeit jedenfalls eine geringere Rolle spielen, da Selbstverteidigungsmaßnahmen nach einem mit solchen Mitteln durchgeführten Angriff überwiegend unmöglich gemacht werden³³. Auch bei Cyberangriffen ist eine differenzierte Betrachtungsweise notwendig geworden, da eingeschleuste Programme nach Eindringen in fremde IT-Systeme nicht zwangsläufig unmittelbar wirksam werden und dadurch ihre angedachte Wirkung entfalten. Dennoch ist in diesen Fällen moderner

Kriegsführung bereits der Zeitpunkt des Einschleusens solcher Dateien als Zeitpunkt des Angriffs zu verstehen, um eine sinnvolle Selbstverteidigung des betroffenen Staates zur Abwehr von Angriffen auf dessen Netzwerke zu gewährleisten³⁴.

Terrorismus als dauerhafter Angriff?

In Bezug auf terroristische Anschläge hat sich die Rechtsansicht entwickelt, terroristische Attacken aufgrund der hohen Wiederholungsgefahr als Dauerangriffe zu verstehen. Insbesondere die USA gehen von einem solchen *consistent pattern of violent terrorist action* aus und befürworten ein sich auf Grundlage dessen ergebendes, dauerhaftes Selbstverteidigungsrecht. Im Gegensatz zu der herkömmlichen Ansicht, wonach jede terroristische Attacke für sich genommen einen bewaffneten Angriff darstellt und jeweils Selbstverteidigungsmaßnahmen unter den im Vorigen beschriebenen Voraussetzungen zulässt, werden diese trennbaren Anschläge als zusammenhängender ongoing attack verstanden³⁵.

Der Versuch der Beurteilung einzelner terroristischer Akte als einheitlicher Angriff wurde bereits Anfang der 1980er vom UN-Sicherheitsrat im Zuge der Auseinandersetzung zwischen Israel und der PLO behandelt. Der Sicherheitsrat hat sich dabei gegen die von israelischer Seite vorgebrachte Auffassung der sogenannten *accumulation of events* ausgesprochen und folgt somit nicht der Argumentation, wonach einzelne Angriffe als Dauerangriff zusammengefasst werden können³⁶. Auch völkergewohnheitsrechtlicher Status ist dieser Rechtsansicht bis heute nicht zugekommen, da aufgrund der unterschiedlichen Ansichten der Staatengemeinschaft und der durchaus vertretbaren Bedenken die Voraussetzungen als nicht erfüllt anzusehen sind³⁷. So würde die Einordnung einzelner Attacken als Dauerattacken nicht den strengen Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs iSd Art 51 UN-Charta gerecht werden, was besonders vor dem Hintergrund des Regel-Ausnahme-Systems und der übergeordneten Bedeutung des Gewaltverbots nach Art 2 (4) UN-Charta als problematisch anzusehen wäre.

Ebenfalls schwierig einzuordnen ist die am Beginn des Kapitels beschriebene Bush-Doktrin der sogenannten *preemptive strikes*, welche bereits an einer bloß abstrakten Gefährdungslage ansetzt. Im Gegensatz zu den USA werden solche vorbeugenden militärischen Maßnahmen in Europa, unter anderem in der deutschen und britischen Lehre, weitaus zurückhaltender beurteilt und strengere Zulässigkeitsvoraussetzungen aufgestellt³⁸. Konkret ist hierbei die in der UN-Charta bewusst getroffene Unterscheidung von Bedrohung und Gefahr auf der einen, und bewaffnetem Angriff auf der anderen Seite zu berücksichtigen. So obliegt die Abwehr von erstgenannten Bedrohungen gem. Art 39 UN-Charta ausschließlich der Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrates, während das Selbstverteidigungsrecht nach Art 51 UN-Charta die Staaten nur im Rahmen eines bewaffneten Angriffs eigenständig zur Abwehr dieses Angriffs ermächtigt. Die Legitimation präemptiver Militärschläge durch Art 51 UN-Charta würde die

strikten Grenzen des Selbstverteidigungsrechts demnach in unverhältnismäßiger Art und Weise ausdehnen³⁹.

Bekanntestes Beispiel für *preemptive strikes* ist der Einsatz von US-amerikanischen Kampfdrohnen im Zuge der Bekämpfung von Terrororganisationen und staatlicher Regime, denen eine Unterstützung oder Duldung terroristischer Aktivitäten nachgesagt wird. Die Angriffe von Drohnen zur gezielten Tötung von Personen (*targeted killings*) sind als Antwort der USA auf eine zunehmende asymmetrische Kriegsführung der Terroristen zu verstehen und äußerst umstritten. Diese Art von Militärschlägen durch ferngesteuerte Drohnen wirft nicht nur Fragen hinsichtlich der Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung auf, sondern ist auch mit Blick auf die Genfer Abkommen und deren Zusatzprotokolle, insbesondere Zusatzprotokoll II zum Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte, kritisch zu beurteilen⁴⁰.

CONCLUSIO

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die völkerrechtliche Beurteilung militärischer Aktionen gegen Terrororganisationen problematisch und äußerst umstritten ist. All diesen Problemstellungen liegt die grundlegende Abwägung zwischen dem völkerrechtlichen Gewaltverbot nach Art 2 (4) UN-Charta und einer zulässigen Rechtfertigung von militärischen Gegenmaßnahmen zur Abwehr terroristischer Attacken durch das Selbstverteidigungsrecht gem. Art 51 UN-Charta zugrunde.

„DAS SELBSTVERTEIDIGUNGSRECHT NACH ART 51 UN-CHARTA MUSSTE IM ZUGE DER ZUNEHMENDEN BEDROHUNG DURCH NICHT-STAATLICHE AKTEURE UND PRIVATE TERRORORGANISATIONEN IN VIELFÄLTIGER WEISE NEU AUSGELEGT WERDEN.“

Das Selbstverteidigungsrecht nach Art 51 UN-Charta musste im Zuge der zunehmenden Bedrohung durch nicht-staatliche Akteure und private Terrororganisationen in vielfältiger Weise neu ausgelegt werden. So wurde das begriffliche Verständnis der Tatbestandsvoraussetzung des bewaffneten Angriffs als Rechtfertigungsgrundlage diesen neuen Gefahrenlagen angepasst. Nicht nur die Intensität, sondern insbesondere die staatliche Zurechenbarkeit des vorangegangenen Angriffs ist im Zusammenhang mit Angriffen durch Terrororganisationen schwierig zu beurteilen. In Bezug auf Letzteres haben sich Lehre und Praxis zunehmend von den klassischen Zurechnungsgründen entfernt. Immer häufiger werden auch neue Zurechnungsmöglichkeiten wie etwa die *unwilling or unable* Doktrin oder die *safe haven* Doktrin in Betracht gezogen. Ebenso spielt die zeitliche Abfolge zulässiger Selbstverteidigung durch militärische Einsätze eine spezielle Rolle. Um terroristischen Angriffen vorzubeugen, wird insbesondere von den USA seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 die Möglichkeit präemptiver und präventiver Militärschläge als zulässig erachtet, was aus völkerrechtlicher Hinsicht durchaus kritisch zu beurteilen ist.

All diese Entwicklungen offenbaren den dringenden

Reformbedarf des staatlichen Selbstverteidigungsrechts vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen.

Eine Anpassung des aktuellen Rechtsrahmens durch die internationale Staatengemeinschaft ist meiner Ansicht nach unerlässlich, um den einzelnen Staaten einerseits die Möglichkeit zu geben, adäquate Gegenmaßnahmen durchzuführen und andererseits völkerrechtswidriges Verhalten konsequent aufzuzeigen und zur Verantwortung bringen zu können.

Die Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit militärischer Maßnahmen gegen Terrororganisationen umfasst noch viele andere Aspekte als jene, die in dieser Arbeit erläutert wurden, und wird auch in Zukunft für Diskussionen sorgen. Nicht nur die sich stetig ändernde Bedrohung durch internationalen Terrorismus, sondern auch neue militärische Einsatzmöglichkeiten werden dabei zu berücksichtigen und wie bisher einer Abwägung zwischen Gewaltverbot und zulässiger Selbstverteidigung zu unterziehen sein.

ENDNOTEN

1. George W. Bush, „Transcript of President Bush’s address to a joint session of Congress on Thursday night, September 20, 2001“, abgerufen am 30.11.2020, <https://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript/>.
2. Torsten Stein, Christian von Buttlar und Markus Kotzur, *Völkerrecht* 14 (München: Verlag Franz Vahlen, 2017), 287-290.
3. Dietrich Murswiek, „Die amerikanische Präventivkriegsstrategie und das Völkerrecht“, *NJW* 14 (März2003): 1015.
4. Die Charta der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen, Art. 51, abgerufen am 24.11.2020, <https://unric.org/de/charta/>.
5. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 292.
6. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 315.
7. Stephanie Schiedermaier und Alexander Schwarz, „Schwerpunktbereichsklausur – Öffentliches Recht: Völkerrecht – Gezielte Tötungen im Drohnenkrieg“, *JuS* 12 (Dezember 2013): 1106.
8. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 1986 S.14. Rn 191,195, International Court of Justice, abgerufen am 02.12.2020, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>. FN 5, 292-293.
9. Christopher Verlage, „Anti-IS-Einsatz in Syrien rechtmäßig“, *ZRP* 3 (April 2016): 90.
10. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004 S.136. Rn 139, International Court of Justice, abgerufen am 16.11.2021, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>. FN 5, 316.
11. Paulina Starski, „Right to Self-Defense, Attribution and the Non-State Actor“, *ZaöRV* 3 (August 2015): 465.
12. Generalversammlung der Vereinten Nationen, „3314 (XXIX). Definition der Aggression“ A/RES/3314 (XXIX) (14. Dezember 1974), Art. 3, abgerufen am 02.12.2020, https://www.un.org/Depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf.
13. *Nicaragua v. United States of America*, Judgment, ICJ Reports 1986 S. 14. Rn 195. Matthias Ruffert, „Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit – Die Anschläge vom 11.9.2001 und die Intervention in Afghanistan“, *ZRP* 6 (Juni 2002): 248.
14. Bundesverfassungsgericht, „Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 - 2 BvE 2/16. Rn 50.“, abgerufen am 29.11.2020, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/09/es20190917_2bve000216.html.
15. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 316-317.
16. Mehrdad Payandeh und Heiko Sauer, „Die Beteiligung der Bundeswehr am Antiterrorereinsatz in Syrien: Völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen“, *ZRP* 2 (März 2016): 35.
17. Theodore Christakis, „Challenging the „Unwilling or Unable“ Test“, *ZaöRV* 1 (Jänner 2017): 20.
18. Christakis, „Challenging“, 20.
19. Starski, „Right to Self-Defense“, 499.
20. Payandeh und Sauer, „Die Beteiligung der Bundeswehr“, 35-36.
21. Michael Wood, „Self-Defence Against Non-State Actors – A Practitioner’s View“, *ZaöRV* 1 (Jänner 2017): 76. Verlage, „Anti-IS-Einsatz“, 90.
22. Peter Hilpold, „The fight against terrorism and SC Resolution 2249 (2015): towards a more Hobbesian or a more Kantian International Society?“, *Indian JIntL* 55 (Dezember 2015): 535-555.
23. Schiedermaier und Schwarz, „Schwerpunktbereichsklausur“, 1107. Ruffert, „Terrorismusbekämpfung“, 248.
24. The White House, „The National Security Strategy of the United States of America. September 2002“, abgerufen am 03.12.2020, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.
25. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 310.
26. Valentin Pfisterer, „Die nationale Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten von Mai 2010 – ein Bericht“, *ZaöRV* 4 (Oktober 2010): 755.
27. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 310.
28. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 311.
29. The Avalon Project, „British-American Diplomacy - The Caroline Case“, abgerufen am 18.11.2021, https://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp.
30. Pfisterer, „Die nationale Sicherheitsstrategie“, 753-754. Murswiek, „Die amerikanische Präventivkriegsstrategie“, 1016. FN 5, 311.
31. Peter Hilpold, „Die Vereinten Nationen und das Gewaltverbot“, *Vereinte Nationen* 3 (März 2005): 85.
32. Hilpold, „Die Vereinten Nationen“, 83-86.
33. Christian Schaller, „Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg – Möglichkeiten der Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak aus völkerrechtlicher Sicht“, *ZaöRV* 3 (Juli 2002): 659.
34. Andreas Dietz, „Der Krieg der Zukunft und das Völkerrecht der Vergangenheit?“, *DÖV* 12 (Juni 2011): 470-471.
35. Schiedermaier und Schwarz, „Schwerpunktbereichsklausur“, 1108. FN 5, 319.
36. Stein, von Buttlar und Kotzur, *Völkerrecht*, 14. Auflage, 319. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, „Resolution 490 (1981)“ S/RES/490 (1981) (21. Juli 1981), abgerufen am 01.12.2020, <https://digitallibrary.un.org/record/22228>. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, „Resolution 501 (1982)“ S/RES/501 (1982) (25. Februar 1982), abgerufen am 01.12.2020, <https://digitallibrary.un.org/record/34454>.
37. Schiedermaier und Schwarz, „Schwerpunktbereichsklausur“, 1108.
38. Holger P. Hestermeyer, „Die völkerrechtliche Beurteilung des Irakkriegs im Lichte transatlantischer Rechtskulturunterschiede“, *ZaöRV* 2 (April 2004): 328-337.
39. Murswiek, „Die amerikanische Präventivkriegsstrategie“, 1017. Schiedermaier und Schwarz, „Schwerpunktbereichsklausur“, 1108.
40. Dietz, „Der Krieg der Zukunft“, 465-469. Peter Becker, „Rechtsprobleme des Einsatzes von Drohnen zur Tötung von Menschen“, *DÖV* 13 (Juli 2013): 493-499.

Prävention und Terrorismusbekämpfung nach den Ostersonntagsanschlägen in Sri Lanka

Autor: Mag. Thomas Florian, M.A.I.S., studierte internationale Beziehungen an der Diplomatischen Akademie Wien und arbeitete für das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (Abteilung Terrorismusprävention) insbesondere an Capacity-Building-Projekten zur Umsetzung der internationalen Konventionen und Protokolle im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung in Süd- und Südostasien. Bei den in diesem Artikel vertretenen Ansichten handelt es sich um die des Autors. Diese müssen nicht mit den Ansichten seiner akademischen und beruflichen Einrichtungen und Kolleg*innen, insbesondere den Vereinten Nationen, übereinstimmen.

Abstract: Die Staaten Süd- und Südostasiens sind derzeit mit einer Reihe von Herausforderungen im Zusammenhang mit Terrorismusbekämpfung und -prävention konfrontiert, die nach den Ostersonntagsattentaten in Sri Lanka vom 21. April 2019 entweder neu in Erscheinung bzw. im Lichte bestehender Trends deutlicher zutage traten. Dieser Beitrag versucht, den derzeitigen Diskussionsstand hierzu im Überblick abzubilden. Nach einer Zusammenfassung der wichtigsten Ereignisse um die Attentate untersucht er einige ausgewählte Trends, z.B. die Nutzung des Internets und sozialer Medien für terroristische Zwecke. Sodann werden, freilich nicht abschließend, einige der Herausforderungen auf legislativer und operativer Ebene identifiziert und abschließend untersucht, inwiefern die COVID-19-Pandemie neue Perspektiven für terroristische Aktivitäten eröffnet.

Bottom-line-up-front: Effektive und nachhaltige Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und -prävention in Süd- und Südostasien verlangen nach einem ausgeprägten Whole-of-Society-Ansatz unter Einbindung sämtlicher Stakeholder aus dem Regierungs- und Nichtregierungsbereich, nicht zuletzt aufgrund der durch die COVID-19-Pandemie verschärften Herausforderungen.

Problemdarstellung: Welche Strömungen im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten in Süd- und Südostasien können im Anbetracht einer sich stets und rapide ändernden politischen und gesellschaftlichen Landschaft identifiziert und wie die sich hieraus stellenden Herausforderungen nachhaltig adressiert werden?

Was nun?: Insbesondere die – auch länderübergreifende – Zusammenarbeit der zuständigen Einrichtungen der Legislative, Exekutive und Judikative sollte, auch im Zuge eines Austausches von good practices, weiter verbessert werden. Nicht zuletzt für die Formulierung von nachhaltigen Disengagement-Strategien gilt dies aber auch für die Zusammenarbeit mit Akteuren aus dem Nichtregierungsbereich. Internationale Organisationen sind angehalten, ihre Strategien verstärkt diesem Whole-of-Society-Ansatz zuzuwenden.

EINLEITUNG

Die Arbeit an diesem Beitrag begann, wie so oft, mit der Suche nach rezenten Quellen, die den derzeitigen Status Quo zur behandelten Forschungsfrage abbilden. Als ein zentrales Ausgangswerk lag hier der Sammelband *Countering Insurgencies and Violent Extremism in South and South East Asia*, herausgegeben von Shanthie Mariet D'Souza, vor.

Veröffentlicht im Jahr 2019, enthält er zahlreiche Beiträge zu thematisch gegliederten und auf einzelne Staaten

Süd- und Südostasiens fokussierte Beiträge. Zwei davon befassen sich u.a. mit Herausforderungen, die Sri Lanka nach dem Ende eines fast 30-jährigen Bürgerkriegs mit den Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) zu bewältigen hat(te). Die Ereignisse der Jahre 2019 und 2020 warfen aber eine ganz neue Reihe an Fragen auf und verlagerten den Schwerpunkt in gewisser Weise, sodass auch eine im Jahr 2019 herausgegebene Publikation den aktuellen Sachstand nicht (mehr) vollständig abzubilden vermag.

Dies soll nicht dahingehend verstanden werden, dass die genannten Beiträge bereits nach kurzer Zeit „veraltet“ seien, sondern vielmehr die Schnelllebigkeit aufzeigen, mit der Bedienstete der legislativen, exekutiven und judikativen Staatsgewalten, aber auch Angehörige der Zivilgesellschaft als wichtige Stakeholder im Kampf gegen Terrorismus und gewalttätigem Extremismus konfrontiert sind.

Dementsprechend ist das Ziel dieses Beitrags der Versuch, den derzeitigen Sach- und Meinungsstand zur Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und gewalttätigem Extremismus (P/CVE) in Süd- und Südostasien nach den Ostersonntagsanschlägen 2019 zu ausgewählten Themen im Überblick abzubilden und den Leser*innen aktuelle Trends, Herausforderungen und Ansätze näherzubringen.

Als Schwerpunkt wird hierbei Sri Lanka aus mehreren Gründen in den Mittelpunkt gerückt. Einerseits entstand nach den Terrorangriffen am Ostersonntag, dem 21. April 2019, auch ein erhöhtes Interesse der Internationalen Gemeinschaft an P/

CVE-Projekten insbesondere auch in Sri Lanka. So startete etwa das United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), in Fortsetzung seines langjährigen Engagements in Süd- und Südostasien im Jänner 2020 eine Initiative zur Stärkung institutioneller Kapazitäten zur Prävention / Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Terrorismusfällen in Sri Lanka, in Kooperation mit INTERPOL. Der Autor dieses Beitrags hatte das große Glück, im Jahr 2019 als Konsulent des TPB, selbst persönlich und vor Ort an der Umsetzung von Capacity-Building-Projekten mitgewirkt zu haben, sodass

auch ein starkes persönliches Investment an P/CVE in Sri Lanka vorhanden ist.

Abschließend sei zur Verwendung von Begrifflichkeiten in diesem Beitrag ausgeführt, dass für die Bezeichnung des „Islamischen Staates“ der in der diplomatischen Praxis als angemessener angesehene Begriff „Da'esh“ verwendet wird ¹.

DIE ATTENTATE AM OSTERSONNTAG 2019: VORLAUF, ABLAUF UND NACHHALL

Am 21. April 2019, um 8:45 Uhr Ortszeit, detonierten in der sri-lankischen Hauptstadt Colombo, der Distrikthauptstadt Batticaloa und der Handelsstadt Negombo, nahezu zeitgleich sechs Sprengkörper. Ziel waren Kirchen und, in Colombo, Luxushotels, namentlich das Shangri-La, das Kingsbury and das Cinnamon Grand ². Die Attacken, die insgesamt 269 Todesopfer forderten ³ wurden von acht Männern und einer Frau durchgeführt ⁴, die von den sri-lankischen Behörden lokalen „selbst-radikalisierten“ islamistischen Gruppierungen zugerechnet wurden, wohingegen Da'esh die Verantwortung beanspruchte ⁵. Der vermeintliche Drahtzieher, Zahran Hashim, kam in der Explosion im Hotel Shangri-La ums Leben ⁶. Mehrere der Angreifer*innen waren innerhalb eines Familienverbandes radikalisiert worden, die wiederum Teil eines größeren Netzwerkes waren ⁷. Ebenfalls gehörten mehrere der Angreifer*innen der Mittelschicht an und galten als gut gebildet ⁸.

Nicht zuletzt in Anbetracht der Schwere des Angriffs stand die Frage im Raum, wie die Angreifer*innen die Anschläge unbemerkt planen und durchführen konnten und deutliche Warnzeichen nicht wahrgenommen wurden. Bis zu den Ostersonntagsanschlägen waren Gewalttaten radikalislamistischer Gruppierungen zwar vornehmlich gegen andere Angehörige islamischen Glaubens gerichtet; doch habe es spätestens seit Dezember 2018 Anzeichen einer Verlagerung gegeben, als im Zuge von Ermittlungen im Zusammenhang mit einem Angriff auf buddhistische Statuen mehrere Personen mit Verbindungen zu lokalen islamistischen Zellen verhaftet wurden ⁹. Wenig später stellte die sri-lankische Polizei im Zuge der Verhaftung von vier denselben Netzwerken zugehörigen Personen etwa 100kg an Sprengstoffen sowie 100 Detonatoren sicher ¹⁰.

Hierzu wurden mehrere Faktoren genannt. Einerseits wurde der sri-lankischen Regierung Selbstgefälligkeit angesichts ihres siegreichen Hervorgehens aus dem Bürgerkrieg vorgeworfen ¹¹, andererseits war die Regierung vornehmlich bestrebt, ein Wiedererwachen der tamilischen Separatismusbestrebungen, die dem Bürgerkrieg in Sri Lanka zugrunde lagen, zu verhindern. Dazu kamen Machtkämpfe und Kommunikationslücken innerhalb des Regierungsapparats, insbesondere zwischen dem damaligen Präsidenten Maithripala Sirisena und Premierminister Ranil Wickremesinghe ¹². Die Regierung räumte weiters ein, dass Warnungen indischer Geheimdienstquellen bezüglich eines unmittelbar bevorstehenden Angriffes nicht geteilt wurden ¹³.

Als unmittelbare Nachwirkung der Ostersonntagsanschläge kam es zu Gewaltvorfällen gegen sri-lankische Muslim*innen, wobei diese nicht notwendigerweise (nur) als Vergeltungstaten aufgrund der Ostersonntagsanschläge angesehen, sondern auch im Kontext davor bestehender ethnischer Spannungen und Bruchlinien, insbesondere anti-

muslimischer Muster durch sinhalesisch-buddhistische Gruppierungen, verortet wurden¹⁴.

Auch die vorzeitige Begnadigung des einflussreichen sinhalesisch-nationalistischen Mönchs Galagoda Aththe Gnanasara im Mai 2019, der wegen Missachtung des Gerichts zu einer sechsjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde, dürfte nicht dazu beitragen, die von der muslimischen Minderheitsbevölkerung wahrgenommene Indifferenz der sri-lankischen Politik ihr gegenüber zu beschwichtigen¹⁵. Mit Skepsis wird auch die Wahl von Gotabaya Rajapaksa zum Präsidenten Sri Lankas im November 2019 gesehen, der unter der Präsidentschaft seines Bruders Mahinda Rajapakse von 2005 bis 2015 als Verteidigungsminister diente und der sich dem Vorwurf von Kriegsverbrechen während des Bürgerkriegs ausgesetzt sah¹⁶. Ähnliches gilt hinsichtlich der Ernennung Mahinda Rajapaksas zum Premierminister infolge der Parlamentswahlen im August 2020¹⁷.

REGIONALE TRENDS, HERAUSFORDERUNGEN UND HANDLUNGSANSÄTZE

Ausgehend von den Ereignissen um die Ostersonntagsattentate in Sri Lanka lassen sich einige Aspekte und Trends herauskristallisieren, die für die aktuelle P/CVE-Situation in Süd- und Südostasien allgemein von Bedeutung sind und die im Folgenden betrachtet werden.

Familienverbände und Gender-Dimensionen

Die Bedeutung des Familienverbandes für Radikalisierung, Rekrutierung und terroristische / gewaltsam extremistische Aktivitäten hat in den letzten Jahren vermehrt Eingang in den akademischen Diskurs gefunden. Hafez, beispielsweise, hält fest, dass verstärkte sicherheitspolitische Maßnahmen dazu führen können, dass „Jihadis“ sich zu Rekrutierungszwecken vermehrt an die (Anm: eigene) Familieneinheit wenden und dass die Rekrutierung im Verwandtschaftskreis aufgrund mehrerer psychologischer Faktoren vereinfacht wird. Die Suche nach individuellen Motivationen für die Zuwendung zur Radikalisierung ist womöglich nicht ausreichend, um zu erklären, weshalb

sich Personen, oft mit nichtgewaltsamer Vergangenheit, terroristischen Aktivitäten öffnen, weil die entsprechende Motivation nicht im Einzelnen, sondern im „kleinen extremistischen Milieu“ (small extremist milieu) liegen könnte¹⁸. Die kollektive Identität der Familie, die starke Abhängigkeit von interpersonellen Bindungen zur Erweiterung der radikalen Gruppe und die Möglichkeit von „geblockter“ Rekrutierung (z.B. im Sinne gruppenzwanghafter Tendenzen) können die Aufnahme in radikale Gruppierungen erleichtern¹⁹.

Die praktischen Implikationen dieser Tendenzen machen sich auch in den Entwicklungen in Süd- und Südostasien bemerkbar. Wie oben erwähnt, waren etwa einige der Akteure der Ostersonntagsanschläge in Sri Lanka im Familienverband radikalisiert²⁰. In Indonesien führten Mitglieder dreier, untereinander vernetzter, Da'esh-naher Familien, darunter Kinder zwischen acht und zwölf Jahren, koordinierte Bombenangriffe in Surabaya durch, die insgesamt 18 Todesopfer forderten²¹. Saxena et al.²² weisen auf die wachsende Bedeutung der Nutzung von Verwandtschaftsverhältnissen zur Radikalisierung in Sri Lanka, Arianti et al.²³ und Rahmah²⁴ auf jene in Indonesien hin. Auf den Philippinen wird vor allem bei der Rekrutierung von Kindern und Jugendlichen auch auf Verwandtschaftsverhältnisse gesetzt²⁵.

Im Zusammenhang mit Familiennetzwerken rückt auch die Rolle der Frauen in gewaltsam extremistischen und terroristischen Aktivitäten in Süd- und Südostasien zunehmend in den Mittelpunkt. Frühere Beobachtungen legten nahe, dass der Beitritt von Frauen in radikale Gruppierungen erzwungenermaßen erfolgte, wohingegen neuere Studien zunehmend die *self-agency* von Frauen im radikalislamistischen Kontext betonen²⁶. Zusammengefasst hält Rahmah fest, dass, zumindest im indonesischen Kontext, Frauen in der Planung von Angriffen nach wie vor zumeist eine untergeordnete Rolle innehaben, sie aber zunehmend an der „Frontlinie“ partizipieren und auch Fälle zu beobachten sind, in denen eine größere *self-agency* angestrebt wird und, insbesondere unter jüngeren Frauen, in Abkehr „traditioneller“ Werte der Da'esh, „Kämpferinnenrollen“ angestrebt werden²⁷. Mostofa stellt fest, dass die Partizipation von Frauen an extremistischen Handlungen seit den „Holy Artisan“-Anschlägen 2016 stark anstieg und dass die Rolle der Frauen nun auch prominentere Funktionen, wie Kämpferinnen und Propagandistinnen in sozialen Netzwerken umfasst²⁸.

Foreign Terrorist Fighters (FTFs)

UN-Sicherheitsratsresolution 2178 (2014) definiert FTFs als Staatsangehörige, „die in einen Staat reisen oder zu reisen versuchen, der nicht der Staat ihrer Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit ist, und andere Personen, die von ihrem Hoheitsgebiet in einen Staat reisen oder zu reisen versuchen, der nicht der Staat ihrer Ansässigkeit oder Staatsangehörigkeit ist, um terroristische Handlungen zu begehen, zu planen, vorzubereiten oder sich daran zu beteiligen oder Terroristen auszubilden oder sich zu Terroristen ausbilden zu lassen“²⁹. Es gibt kein einheitliches Profil für Personen, die FTFs werden; Rekrutierungen finden in allen Altersgruppen und innerhalb aller Bildungs-, Berufs- und sozioökonomischen Schichten statt³⁰.

Das FTF-Phänomen ist auch in den Ländern Süd- und Südostasiens von großer Relevanz. Die Republik Malediven hat, beispielsweise nach Maßgabe des USDoS, den höchsten Pro-Kopf-Anteil an FTFs auf der Welt, die nach Syrien oder in den Irak reisten³¹. Die Philippinen wiederum kämpfen eher mit dem umgekehrten Problem, nämlich, dass es aufgrund seines Status als alternativer Konflikttherd innerhalb des jihadistischen Diskurses eine attraktive Destination für FTFs aus ganz Südostasien, aber auch von außerhalb der Region ist, wie die Ereignisse um die Belagerung von Marawi 2017 zeigen³². Erste Berichte sahen auch einen Zusammenhang zwischen FTFs und den Ostersonntagsattentaten in Sri Lanka³³.

Die Nutzung des Internets, insbesondere sozialer Medien

Die Nutzung des Internets für terroristische Zwecke ist kein neues Phänomen. Bereits im Jahr 2012 gab das UNODC eine Publikation zu diesem Thema heraus,

worin es u.a. die einzelnen Zwecke dieser Nutzung erörterte, z.B. Propaganda, Radikalisierung, Planung und Durchführung von Angriffen³⁴. Dennoch wird etwa Online-Radikalisierung noch immer als „unterbeforscht“³⁵ bezeichnet, was auf die Komplexität dieser Fragestellungen hinweist. Die Wichtigkeit einer eingehenden Beschäftigung hiermit im Rahmen effektiver P/CVE wird nicht nur insbesondere dadurch deutlich, dass zunehmend enorme Ressourcen in Entwicklung, Filmen, Schnitt und Veröffentlichung von Online-Materialien investiert werden und sohin Qualität und Produktionswerte der Materialien steigen³⁶.

In Malaysia beispielsweise wurde eine Intensivierung von Online-Rekrutierungsbemühungen insbesondere von Jugendlichen u.a. über soziale Medien festgestellt, mit dem Ziel, Anschläge in Malaysia und Indonesien zu initiieren³⁷. In Bangladesch wird geschätzt, dass 82% der 2019 verhafteten operativen online rekrutiert wurden³⁸. Mostofa hält ebenso fest, dass der Trend in Bangladesch stark von Online-Rekrutierung geprägt ist³⁹. Schlussendlich war der vermeintliche Drahtzieher der Ostersonntagsanschläge, Zahran Hashim, vergleichsweise prominent auf sozialen Medien, beispielsweise YouTube und Facebook vertreten, wo er mehrere tausend Follower hatte⁴⁰.

Herausforderungen und Ansätze

Gesetzliche Grundlagen für P/CVE

Im Zusammenhang mit P/CVE in Süd- und Südostasien ist immer wieder von der Notwendigkeit der Anpassung und Aktualisierung oder überhaupt (Neu-)Schaffung von gesetzlichen Grundlagen die Rede, die höchstmögliche Effizienz bei der Ermittlung und Verfolgung terroristischer Aktivitäten bieten, bei gleichzeitiger Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards und Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit.

Die Spannungsfelder können sehr gut anhand des Prevention of Terrorism Act (PTA) in Sri Lanka verdeutlicht werden. Der PTA wurde 1979 als temporäre Maßnahme im Zuge des Bürgerkriegs erlassen⁴¹, ist aber bis dato noch immer geltendes Recht zur Verfolgung terroristischer Aktivitäten⁴². Es ermächtigt die Exekutive zu umfassenden und einschneidenden Maßnahmen in Bezug auf Durchsuchung, Festnahme und Anhaltung. So wurden nach den Ostersonntagsattentaten um die 1000 Personen verhaftet, von denen sich Ende 2019 noch an die 100 in Polizeigewahrsam befanden⁴³.

Die weitreichenden Ermächtigungen und Maßnahmen wurden mit Blick auf die menschenrechtlichen Implikationen scharf kritisiert⁴⁴. Der Menschenrechtsrat des OHCHR hielt etwa fest, dass der PTA die Grundlage für einige der schlimmsten Menschenrechtsverletzungen während des Bürgerkriegs bildete, einschließlich weitverbreiteter Folter und willkürlicher Haftanhaltungen, insbesondere gegenüber Minderheitsgruppierungen sowie der Unterdrückung von Dissens diente⁴⁵. Insbesondere die Regeln zur Zulässigkeit der Verwertung von Geständnissen sind sehr breit gehalten⁴⁶. Nach den Parlamentswahlen 2015 stellte Sri Lanka eine Überprüfung und die Ersetzung des PTA mit einer den internationalen Standards entsprechenden Antiterrorismusgesetzgebung in Aussicht⁴⁷. Der Entwurf eines neuen Counter Terrorism Act (CTA) lag seit 2018 dem Parlament zur Debatte vor, wurde aber im Jänner 2020 zurückgezogen⁴⁸.

In Indonesien wiederum wurde im Mai 2018 ein überarbeitetes Antiterrorismusgesetz verabschiedet⁴⁹, das auf der einen Seite einige Verbesserungen mit sich brachte, aber auf der anderen Seite auch die Gefahr mitbrachte, dass Grund- und Menschenrechte missachtet werden könnten, beispielsweise durch eine übergebühlich breite Terrorismusdefinition und Bestimmungen zur Art und Dauer der Untersuchungshaft, einschließlich deren Ausdehnung⁵⁰.

Strafjustiz und Ermittlungen, insbesondere elektronische Beweise

Damit im Zusammenhang stehen auch die institutionellen, operativen und personellen Herausforderungen in den Regionen. Insbesondere stellen Personal- und Ressourcenmangel eine Hürde effektiver P/CVE dar und auch sind die Gefängnisssysteme regelmäßig überlastet⁵¹. Mit der zunehmenden Nutzung des digitalen Raumes durch terroristische und extremistische Entitäten sind kriminaljustizielle Behörden angehalten, Schritt zu halten⁵².

Auf operativer Seite ist dabei insbesondere auch an die Stärkung von Kapazitäten der ermittelnden Behörden im Umgang mit elektronischen Beweisen, insbesondere Sammlung, Verwahrung, Analyse und Verwertung zu denken⁵³. Das Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) der UN, das UNODC, und die International Association of Prosecutors (IAP) beispielsweise führen im Rahmen der gemeinsamen *Global Initiative for Strengthening the Capacity of Central Authorities (CAs), Prosecutors and Investigators in Preserving and Obtaining Electronic Evidence in Counter-terrorism and related organized Crime Cross-border Investigations* u.a. Workshops und Online-Trainings durch und publizieren Praxisleitfäden⁵⁴.

Wie die Ereignisse (nicht nur) um die Ostersonntagsattentate zeigen ist auch eine Verbesserung der intra- und interbehördlichen Zusammenarbeit, beispielsweise in Bezug auf gegenseitige Amts- und Rechtshilfe, auch grenzüberschreitend, sowie eine effektive Strategie zur Schaffung von Counter-Narratives indiziert.

Rückführung von FTFs

Viele Länder Süd- und Südostasiens sehen sich derzeit mit Herausforderungen hinsichtlich der Heimkehr von Staatsangehörigen konfrontiert, die im Zuge des globalen Aufrufs von Da'esh u.a. nach Syrien reisten, um zu kämpfen oder anderweitig Unterstützung zu leisten („hijrah“)⁵⁵.

Wie eingangs erwähnt, anerkannte beispielsweise die sri-lankische Regierung im Jahr 2016, dass 32 sri-lankische Muslime nach Syrien reisten, um Da'esh zu unterstützen. Im April 2019 war noch nicht klar, ob und wie viele nach Hause zurückkehrten⁵⁶.

Indonesien wiederum gab erst im Februar 2020 bekannt, dass es seine 689 Staatsangehörigen nicht repatriieren werde, da es einerseits an Ressourcen und Infrastruktur mangle, andererseits man eine Übertragung radikalen Gedankenguts auf verwundbare Personen vermeiden wolle⁵⁷.

Das Radicalisation Awareness Network der EU entwickelte ein Handbuch für Praktiker*innen sowie politische Entscheidungsträger*innen im Umgang mit rückkehrenden FTFs, das einen mehrstufigen Prozess vor Augen hat: Zunächst sollte mittels Risk-Assessment das Gefahrenpotenzial eingeschätzt werden und ob es zu einer Strafverfolgung kommen sollte. Ein Multi-Agency-Plan für die Reintegration sollte entwickelt werden und dabei so viele Stakeholder wie möglich einbeziehen. Schlussendlich sollte festgelegt werden, ob und, wenn ja, wie Rückkehrer*innen einer Strafverfolgung ausgesetzt werden sollen oder ob die Resozialisierung umgehend begonnen werden kann⁵⁸.

EXKURS: COVID-19 UND TERRORISMUS: NEUES BEDROHUNGSPOTENZIAL DURCH DIE PANDEMIE?

Allgemeine Beobachtungen

Zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieses Beitrags gibt es, soweit ersichtlich, noch keine spezifischen Daten zur Frage, inwiefern die COVID-19-Pandemie Einfluss auf terroristische Aktivitäten in Süd- und Südostasien hatte und hat. Nichtsdestotrotz können einige allgemeine Parameter identifiziert werden, die für die Analyse dieser Fragestellungen auch in diesem regionalen Kontext von Relevanz sein können.

Allgemein könnte COVID-19 extremistischen Gruppierungen die Möglichkeit eröffnen, ihr Territorium zu konsolidieren und Operationen auszuweiten, insbesondere dadurch, dass Regierungen ihren Fokus auf die Bekämpfung der Pandemie – und damit weg von Counter-Terrorism – legen⁵⁹. Besonders in Gegenden, in denen die staatliche Präsenz schwach ausgeprägt oder gar umstritten ist, besteht die Gefahr, dass terroristische

Gruppierungen als Anbieter grundlegender Dienstleistungen auftreten und die

Effektivität ihrer Leistungen im Gesundheits- und Sozialhilfereich hervorheben⁶⁰.

Mit dem Stillstand des öffentlichen Lebens geht auch die Tendenz insbesondere Jugendlicher und junger Erwachsener einher, mehr Zeit online zu verbringen. Dies bietet terroristischen Gruppierungen die Möglichkeit, einen größeren Personenkreis ihren Ideologien und Narrativen auszusetzen⁶¹. Sowohl Al-Qaida als auch Da'esh gaben formale Erklärungen zur Pandemie ab, boten Richtlinien zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 an und suchten auf diesem Wege, neue Mitglieder zu rekrutieren⁶².

Schlussendlich bietet COVID-19 auch diverse Anknüpfungspunkte für die Schaffung von extremistischen Narrativen. Comerford und Davey sehen extremistische Ideologie „im Herzen in einem Krisenlösungskonstrukt“ verwurzelt: Eine Krise bedroht die eigene Identität, daher ist entschiedenes Handeln gefragt. Die COVID-19-Pandemie wird dabei genutzt, um Verschwörungstheorien zu verbreiten, Minderheitengruppen anzugreifen oder die Legitimität der Regierung in Frage zu stellen⁶³. COVID-19 wird dabei als Anlass gesehen, den Verfall der gegenwärtigen Ordnung zu „beschleunigen“⁶⁴.

Im Bereich des islamistischen Extremismus beispielsweise wurde COVID-19 dabei etwa als „Soldat Allahs“ bezeichnet⁶⁵; der Korps der iranischen Revolutionsgarden wiederum bezeichnete COVID-19 auf dem Nachrichtendienst Telegram als „zionistischen biologischen Terrorangriff“⁶⁶. Auch Anhänger*innen der rechtsextremen „Boogaloo“-Bewegung machten sich COVID-19 zur Verbreitung ihrer Ideologie zunutze⁶⁷.

In Indonesien hatte die COVID-19-Pandemie sowohl Einfluss auf die Aktivitäten von Pro-IS-Gruppierungen als auch auf Anti-Terrorismus-Operationen und Disengagement-Programme. Die Auswirkungen auf Indoktrinations- und Trainingsprogramme sind unterschiedlich. Die Gruppierungen Jamaah Ansharud Daulah (JAD) und Jamaah Ansharul Khilafah (JAK) setzen ihre Aktivitäten in Form von Präsenzeinheiten im Allgemeinen weiterhin fort, teilweise auch in bewusster Widersetzung zu den offiziellen Richtlinien der indonesischen Regierung. Weiters verstärkten einige Gruppierungen auch ihren Einsatz zur Befriedigung grundlegender Bedürfnisse, wie Nahrung und Lebensmittel. Einige Mitglieder von JAD und JAK stellten auf Heimunterricht um, während wiederum andere den Betrieb vorerst gänzlich einstellten⁶⁸. Diese Gruppierungen erleben überdies auch einen zum Teil starken Einbruch ihrer Finanzierungsströme z.B. durch Arbeitslosigkeit und Umsatzeinbußen ihrer Mitglieder⁶⁹.

Mit der Aussetzung von Gefängnisbesuchen ist auch die verbreitete Praxis eingeschränkt, über diese Besuche die Vernetzungen zwischen inhaftierten Terrorverdächtigen und den „Außernetzwerken“ zu konsolidieren⁷⁰. Dies betrifft aber auf der Gegenseite auch die Umsetzung von Disengagement-Programmen in Gefängnissen. Hier besteht durch die Abwesenheit z.B. von Sozialarbeiter*innen die Gefahr der Re-radikalisierung⁷¹.

CONCLUSIO

Das Ziel dieses Beitrags ist es, einen groben Überblick über die aktuell bestehenden Trends und Herausforderungen in Bezug auf P/CVE in Süd- und Südostasien zu geben. Die Ostersonntagsattentate 2019 in Sri Lanka bieten dabei ein gutes Anschauungsbeispiel, da die meisten aktuellen regionalen und überregionalen Trends und Herausforderungen in den Ereignissen und Hintergründen der Anschläge ihren Niederschlag fanden: Die Rekrutierung im Familienverband, die Einbindung von Frauen in die Anschlagplanung und -ausführung, die Rekrutierung über soziale Medien und die (mögliche) Einbindung von FTFs. Die Länder Süd- und Südasiens sehen sich in nächster Zeit vor allem mit legislativen und operativen Herausforderungen konfrontiert und wie mit zurückkehrenden FTFs umzugehen ist. COVID-19 hat und wird weiterhin einen Einfluss auf terroristische Aktivitäten, aber

auch auf die Planung und Ausführung von Antiterrormaßnahmen und Disengagement-Programme haben.

Allgemein verlangen nachhaltige und effektive Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und Prävention nach einem ausgeprägten Whole-of-Society-Ansatz, der Stakeholder auf allen gesellschaftlichen Ebenen einbindet. Nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Internationalisierung terrorismusbezogener Aktivitäten (z.B. im virtuellen Raum) können diese Maßnahmen nicht isoliert getroffen werden. Die Zusammenarbeit der zuständigen Einrichtungen der Legislative, Exekutive und Judikative innerhalb der Staaten, aber auch länderübergreifend, sollte, auch im Zuge eines Austausches von *good practices*, weiter gestärkt werden. Nicht zuletzt für die Formulierung von nachhaltigen Disengagement-Strategien gilt dies aber auch für die Zusammenarbeit mit Akteuren aus dem Nichtregierungsbereich, beispielsweise mit Sozialarbeiter*innen oder Vertreter*innen von (lokalen) Glaubenseinrichtungen. Internationale Organisationen sind angehalten, diesen Austausch zu fördern und diesen Ansatz verstärkt in ihre Strategien und Unterstützungsprojekte miteinzubeziehen.

ENDNOTEN

1. Faisal Irshaid, „Isis, Isil, IS or Daesh? One group, many names,” BBC.com, 2. Dezember 2015, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-27994277>.
2. BBC, „Sri Lanka attacks: More than 200 killed as churches and hotels targeted,” BBC.com, 21. April 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-48001720>.
3. BBC, „Sri Lanka attacks: Easter Sunday bombings marked one year on,” BBC.com, 21. April 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-52357200>.
4. Amresh Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis of the Aftermath,” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 11, no. 6 (June 2019): 8, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26662255>.
5. Chayanika Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 12, no. 1 (January 2020): 62, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26865752>.
6. BBC, „Sri Lanka bombings ringleader died in hotel attack, president says,” BBC.com, 26. April 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-48062841>.
7. Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis,” 9.
8. Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis,” 11; Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 63.
9. Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis,” 9.
10. Agence France-Presse, „Sri Lanka seize explosives from local Islamist radicals,” *Dhaka Tribune*, 19. Jänner 2019, <https://www.dhakatribune.com/world/2019/01/19/sri-lanka-seize-explosives-from-local-islamist-radicals>.
11. Anbarasan Ethirajan, „Sri Lanka attacks: The family networks behind the bombings,” BBC.com, 11. Mai 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-48218907>.
12. Ethirajan, „Sri Lanka attacks: The family networks; Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 67; Sanjeev Miglani und Shihar Aneez, „Sri Lanka PM not alerted to warning of attack because of feud: minister,” *Reuters.com*, 22. April 2019, <https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-blasts-politics/sri-lanka-pm-not-alerted-to-warning-of-attack-because-of-feud-minister-idUSKCN1RY15D>.
13. Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis,” 9; Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 67.
14. Gunasingham, „Sri Lanka Attacks: An Analysis,” 11; Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 65-66.
15. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 66; *DailyFT*, „Sri Lanka’s Muslims ‘demonised’ after Easter bombings,” *ft.lk*, 14. August 2019, <https://www.ft.lk/opinion/Sri-Lanka-s-Muslims--demonised--after-Easter-bombings/14-683869>.
16. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 67.
17. Anbarasan Ethirajan, „Sri Lanka election: Rajapaksa brothers tighten grip on power,” BBC.com, 7. August 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-53694392>.
18. Mohammed M. Hafez, „The Ties that Bind: How Terrorists Exploit Family Bonds,” *CTC Sentinel* 9, no. 2 (February 2016): 16, <https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2016/02/CTC-SENTINEL-Vol9Iss210.pdf>.
19. Hafez, „The Ties that Bind,” 16; Dean C. Alexander, „Understanding Family Terror Networks,” *Security Magazine*, 12. April 2019, <https://www.securitymagazine.com/articles/90092-understanding-family-terror-networks>.
20. Ethirajan, „Sri Lanka attacks: The family networks”.
21. BBC, „Surabaya attacks: Family of five bomb Indonesia police headquarters,” BBC.com, 14. Mai 2018, <https://www.bbc.com/news/world-asia-44105279>.
22. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 63-64.
23. V. Arianti et al., „Annual Threat Assessment. South-East Asia,” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 12, no. 1 (January 2020): 8, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26865751>.
24. Unaesah Rahmah, „Women in Jihad: An Indonesian Context,” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 12, no. 4 (June 2020): 22, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26918078>.
25. Kenneth Yeo Yaoren, „Philippines’ Foreign Fighter Phenomenon,” *Counter Terrorist Trends and Analyses* 11, no. 7 (September 2019): 18, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26778276>.
26. Rahmah, „Women in Jihad,” 21.
27. Rahmah, „Women in Jihad,” 25.
28. Rahmah, „Women in Jihad,” 27.
29. Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, „Resolution 2178 (2014)” S/RES/2178 (2014) (24. September 2014), übersetzt durch den Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, Rz 6, https://www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2178.pdf.
30. United Nations Office on Drugs and Crime, Investigation, Prosecution and Adjudication of Foreign Terrorist Fighter Cases for South and South-East Asia (Wien: United Nations, 2018), 19, auch abrufbar unter https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FTF%20SSEA/Foreign_Terrorist_Fighters_Asia_Ebook.pdf.
31. U.S. Department of State, Integrated Country Strategy. Maldives. Open-access report, angenommen am 2. April 2019, Washington D.C., 2, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/ICS-Maldives_UNCLASS-508.pdf; vgl. auch UNODC, Investigation, Prosecution and Adjudication, 12.
32. Yaoren, „Philippines’ Foreign Fighter Phenomenon,” 17.
33. Daniel L. Byman, „The attacks in Sri Lanka and the threat of foreign fighters,” *Order from Chaos* (blog), 23. April 2019, <https://www.brookings.edu/blog/>

- order-from-chaos/2019/04/23/the-attacks-in-sri-lanka-and-the-threat-of-foreign-fighters/.
34. United Nations Office on Drugs and Crime, The use of the Internet for terrorist purposes (New York: United Nations, 2012), 3-12, auch abrufbar unter https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Use_of_Internet_for_Terrorist_Purposes/ebook_use_of_the_internet_for_terrorist_purposes.pdf.
 35. R. Allen Anderson, „Online Utilization for Terrorist Self-Radicalization Purposes,” in Online Terrorist Propaganda, Recruitment, and Radicalization, ed. John R. Vacca (Boca Raton / London / New York: Taylor & Francis, 2019), 13.
 36. Cori E. Dauber und Kemal Ilter, „The Relationship between Social Media and Radicalization” in Online Terrorist Propaganda, Recruitment, and Radicalization, ed. John R. Vacca (Boca Raton / London / New York: Taylor & Francis, 2019), 48.
 37. Arianti et al., „Annual Threat Assessment. South-East Asia,” 19-20.
 38. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 46.
 39. Shafi Md Mostofa, „Key Drivers of Female Radicalisation in Bangladesh,” Counter Terrorist Trends and Analyses 12, no. 4 (June 2020): 27, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26918079>.
 40. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 64.
 41. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism on his mission to Sri Lanka, A/HRC/40/52/Add.3, Rz 11, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/365/91/PDF/G1836591.pdf?OpenElement>.
 42. Regierung Sri Lankas, „Resolution 74/194 on 'Measures to eliminate international terrorism': Report of the Government of Sri Lanka” (01. Juni 2020), https://www.un.org/en/ga/sixth/75/int_terrorism/srilanka_e.pdf.
 43. U.S. Department of State. Bureau of Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2019. (Open-access report, Washington D.C., 2019), 168, abgerufen am 28. November 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/Country-Reports-on-Terrorism-2019-2.pdf>.
 44. Human Rights Watch, „Sri Lanka: Repeal Abusive Counterterrorism Law,” hrw.org, 10. Jänner 2020, <https://www.hrw.org/news/2020/01/10/sri-lanka-rpeal-abusive-counterterrorism-law>; Thyagi Ruwanpathirana, „On Hejaaz Hizbullah: The latest victim of Sri Lanka’s draconian Prevention of Terrorism Act,” Amnesty International, 15. Juli 2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/sri-lanka-on-hejaaz-hizbullah-and-the-prevention-of-terrorism-act/>.
 45. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, Rz 8.
 46. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, Rz 17; Visakesa Chandrasekaram, The Use of Confessionary Evidence under the Counter-Terrorism Laws of Sri Lanka. An Interdisciplinary Study (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2017), 9.
 47. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur, Rz 8.
 48. DailyFT, „PTA to remain as Govt. kicks proposed counterterrorism legislation to curb,” ft.lk, 4. Jänner 2020, <https://www.ft.lk/news/PTA-to-remain-as-Govt-kicks-proposed-counterterrorism-legislation-to-curb/56-693010>.
 49. Arianti et al., „Annual Threat Assessment. South-East Asia,” 9.
 50. Human Rights Watch, „Indonesia: New counterterrorism law imperils rights,” hrw.org, 20. Juni 2018, <https://www.hrw.org/news/2018/06/20/indonesia-new-counterterrorism-law-imperils-rights>.
 51. Arianti et al., „Annual Threat Assessment. South-East Asia,” 9.
 52. UNODC, Investigation, Prosecution and Adjudication, 57.
 53. UNODC, Investigation, Prosecution and Adjudication, 57; Europäische Kommission, „Commission Implementing Decision of 13 August 2019 on an exceptional assistance measure in favour of Sri Lanka ‘Support to Counter-Terrorism, Prevention of Violent Extremism and Peacebuilding in Sri Lanka’” C(2019) 6068 (13. August 2019), Annex 1, 5, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2019\)6068&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2019)6068&lang=de).
 54. United Nations Office on Drugs and Crime, „UNODC and Partners adapt to COVID-19 restrictions with use of online counter-terrorism learning platform,” unodc.org, 21. April 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2020/April/unodc-and-partners-adapt-to-covid-19-restrictions-with-use-of-online-counter-terrorism-learning-platform.html>.
 55. Saxena et al., „Annual Threat Assessment. South Asia,” 64.
 56. Krishnadev Calamur, „What’s Different About the Attacks in Sri Lanka,” The Atlantic, 22. April 2019, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/04/sri-lanka-hasnt-seen-kind-islamist-terrorism/587761/>.
 57. European Foundation for South Asian Studies, „The Maldives’s Foreign Fighter Phenomenon: Theories and Perspectives,” EFSAS.org, 20. April 2020, 1, <https://www.efsas.org/EFSAS%20Final%20Maldives%20Article%20April%202020%20PDF.pdf>.
 58. Marije Meines et al., RAN Manual. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families (Radicalization Awareness Network, 2017), 12-13, abgerufen am 27. November 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/ran_br_a4_m10_en.pdf.
 59. Institute for Economics & Peace, Global Terrorism Index 2020: Measuring the Impact of Terrorism (Sydney, 2020), 29, abgerufen am 5. Dezember 2020, <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-2.pdf>.
 60. United Nations Security Council. Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism (New York: United Nations, 2020), 2, https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted-paper-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-t_0.pdf.
 61. UNSR. CTED, The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, 1.
 62. IEP, Global Terrorism Index 2020, 29.
 63. Milo Comerford und Jacob Davey, „Comparing Jihadist and Far-Right Extremist Narratives on COVID19,” Global Network on Extremism & Technology, 27. April 2020, <https://gnet-research.org/2020/04/27/comparing-jihadist-and-far-right-extremist-narratives-on-covid-19/>.
 64. IEP, Global Terrorism Index 2020, 86.
 65. James Gordon Meek, „Terrorist groups spin COVID-19 as God’s smallest soldier; attacking West,” ABCNews.go.com, 2. April 2020, <https://abcnews.go.com/International/terrorist-groups-spin-covid-19-gods-smallest-soldier/story?id=69930563>.
 66. Kasra Aarabi, „Iran Knows Who to Blame for the Virus: America and Israel,” Foreign Policy, 19. März 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/03/19/iran-irgc-coronavirus-propaganda-blames-america-israel/>.
 67. IEP, Global Terrorism Index 2020, 88; vgl. Abdul Basit, „The COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Terrorist Groups?” Counter Terrorist Trends and Analyses 12, no. 3 (April 2020): 7-12 <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26915444>.
 68. V. Arianti und Muh Taufiqurrohman, „Security Implications of COVID-19 for Indonesia,” Counter Terrorist Trends and Analyses 12, no. 3 (April 2020): 13, <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26915445>.
 69. V. Arianti und Muh Taufiqurrohman, „The Impact of COVID-19 on Terrorist Financing in Indonesia,” The Diplomat, 11. November 2020, <https://thediplomat.com/2020/11/the-impact-of-covid-19-on-terrorist-financing-in-indonesia/>.
 70. Arianti und Taufiqurrohman, „Security Implications,” 14.
 71. 71 Arianti und Taufiqurrohman, „Security Implications,” 16.

DER SÜDSUDAN – AM WEG ZU EINER FUNKTIONIERENDEN DEMOKRATIE?

Autorin: Catherina Briem, LL.B., B.Sc. ist derzeit Masterstudentin im Studiengang Wirtschaftsrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien, Österreich. Ihre Forschungsinteressen umfassen steuerrechtliche, grundrechtliche und verfassungsrechtliche Themen. Weiters ist sie als juristische Mitarbeiterin in der Wirtschaftskanzlei CMS Reich Rohrwig Hainz Rechtsanwälte tätig. Aus der Faszination für Afrika als auch der Begeisterung für das Verfassungsrecht und demokratische Werte ist die Idee für diesen Artikel entsprungen, der ursprünglich für das Akademische Forum für Außenpolitik Österreich (Hochschulliga für die Vereinten Nationen) verfasst wurde. Bei den in diesem Artikel vertretenen Ansichten handelt es sich um die der Autorin.

Abstract: Im jungen Südsudan herrschte vor zehn Jahren Jubel, als die ersehnte Unabhängigkeit vom Sudan erzielt wurde. Die ethnischen und religiösen Konflikte mit dem Sudan hatten zu langen Unabhängigkeitskriegen geführt. Die Freude über die Sezession wich jedoch bald Konflikten und führte zu einem verheerenden Bürgerkrieg (2013-2018) zwischen den Stämmen des Südsudans welcher durch den Machtkampf im Land geschürt wurde. Heute gilt nach wie vor die Übergangsverfassung von 2011, welche unter prekären Umständen geschaffen wurde. Der 2011 ernannte Präsident Salva Kiir Mayardit ist immer noch an der Macht und die Wahlen wurden abermals von 2018 auf 2024 verschoben. Dem dringenden Reformbedarf der Übergangsverfassung wurde bisher nicht entsprochen. Die gesetzlichen Lücken der derzeitigen Verfassung und die gewohnheitsrechtlich geprägte Rechtslage werden ausgenutzt, um Missstände zu legitimieren. Ferner werden die innerstaatlichen ethnischen Konflikte bestärkt, um eine Veränderung des gescheiterten Staates Südsudan zu verhindern.

Bottom-line-up-front: Der Südsudan hat sein aktuelles System verfestigt und zeigt kein Interesse an Veränderung. Die vielen Anzeichen für Intrigen und der Trend zur Machtkonzentration zeigen, dass der erforderliche politische Wille für die notwendige Verfassungsreform derzeit nicht vorhanden ist, um die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine transparente und gerechte Demokratie zu stärken.

Problemdarstellung: Der 2011 gegründete Südsudan ist der jüngste Staat der Welt. Die neue und moderne Verfassung des Südsudan zu betrachten, welche anders als jene von Österreich aus 1920, der Schweiz aus 1848 und der USA aus 1787, noch keine zehn Jahre alt ist, bietet einen interessanten Vergleich. Geprägt von den Unruhen in der Bevölkerung des Staates, stellt sich folgende Frage: "Wie kann eine Verfassung geschaffen werden, welche eine funktionierende Demokratie im Südsudan gewährleistet?

So what?: Es ist unwahrscheinlich, dass sich die Standpunkte zwischen den verfeindeten Volksgruppen ändern werden und dass Präsident Kiir und Vizepräsident Machar ihren Einfluss aufgeben. Doch wie die Geschichte gezeigt hat, können sich Bündnisse wandeln. Trotz des Abschlusses eines Friedensabkommens im September 2018 in Äthiopiens Hauptstadt Addis Abeba zwischen Kiir und Machar und dem damit eingeführten hybriden Gerichtshof gegen Menschenrechtsverletzungen, gilt der Südsudan weiterhin als gescheiterter Staat. Die wiederholend eskalierenden Kämpfe und die ausufernde Korruption hindern ein Weiterkommen und eine Verfassungsreform. Für eine nachhaltige Lösung bedarf es jedenfalls einer Einbeziehung aller beteiligten Gruppen.

Die vorliegende Arbeit wurde im Jänner 2021 verfasst, es handelt sich hierbei um eine Aufnahme der politischen Situation von 1950 bis Dezember 2020. Jahrzehntlang herrschte im Sudan Bürgerkrieg, mit dem 2011 abgespaltenen Südsudan kommt es regelmäßig zu Konflikten.

EINLEITUNG

Am Samstag, dem 9. Juli 2011, erklärte der Südsudan seine Unabhängigkeit vom Sudan. Damit wurde der Südsudan der 54. Staat in Afrika und das 193. Mitglied der Vereinten Nationen¹. Dieser Samstag kennzeichnet das Ende eines langen Unabhängigkeitskampfes, der sich über zwei Bürgerkriege (1955-1972, 1983-2005), die Unterzeichnung eines umfassenden Friedensabkommens (das sogenannte Comprehensive Peace Agreement) im Jahr 2005 und schließlich ein Referendum über die Selbstbestimmung im Januar 2011 erstreckte². Der Konflikt im Sudan war der am längsten andauernde Konflikt in Afrika, verursachte tragische Verluste an Menschenleben, zerstörte die Infrastruktur und höhlt die Ressourcen, so etwa die Ölvorkommen, des Landes aus³. Somit ist der Südsudan der jüngste und zugleich auch ärmste Staat der Welt.

Mannigfache ethnische Volksgruppen prägen das Land; mehr als sechzig Stämme, kulturell und sprachlich verschieden, beheimaten den Südsudan. Diese Gruppen haben allerdings zu ihren jeweiligen Stämmen ein stärkeres Gefühl der Zugehörigkeit als zu dem neugegründeten Staat. Der einstige Zusammenhalt der Bevölkerung während der Bürgerkriege war durch das gemeinsame Ziel, einen unabhängigen Staat zu gründen, bedingt. Jedoch verflog die anfängliche Euphorie über die Unabhängigkeit schnell. Das Problem des fehlenden Zusammenhaltes und die Konflikte zwischen den Volksgruppen sind die größten Schwierigkeiten in der Entwicklung der jungen Republik. Eine Verfassung und ein rechtlicher Rahmen wurden bereits geschaffen. Allerdings wird in der Literatur wiederholt kritisiert, dass sich der Südsudan stark auf den Staatsaufbau und weniger auf die Nationenbildung konzentriert⁴. Seit der Unabhängigkeit haben die südsudanesischen Behörden bedeutsame Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass das neugeborene Land über Institutionen und einen Rechtsrahmen verfügt, die den rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechen. Was jedoch den Justizbereich betrifft, bestehen nach wie vor erhebliche institutionelle Herausforderungen. Es müssen Lücken in der Verfassungs- und Rechtsordnung geschlossen werden, um sicherzustellen, dass der Südsudan die internationalen Menschenrechtsstandards im Bereich der Justizverwaltung erfüllen kann⁵. Denn selbst wenn der Südsudan den rechtlichen Rahmen für eine funktionierende Demokratie implementiert, bestehen noch große Divergenzen zwischen dem rechtlich Vorgegebenen und dem Gelebten.

In der vorliegenden Arbeit wird für das Verständnis der Leser*in auf die Geschichte des Südsudans und dessen Verfassungsentwicklung eingegangen, um in weiterer Folge eine nähere Betrachtung des Rechts- und Politiksystems vorzunehmen.

HINTERGRUND UND GESCHICHTE

Hintergrund der Konflikte mit dem Sudan und die Sezession

Der Südsudan konnte erst nach beinahe 50 Jahren ununterbrochener Bürgerkriege seine Unabhängigkeit vom

Sudan erreichen. Die Bürgerkriege resultierten aus tiefen kulturellen, ethnischen und religiösen Unterschieden zwischen dem Nord- und Südsudan. Die Bevölkerung des Südsudan war Jahrhunderte lang mit Diskriminierung konfrontiert. Bereits im 17. Jahrhundert war insbesondere der Süden Sudans vom Sklavenhandel durch die Fuji und später im 19. Jahrhundert durch die Ägypter betroffen. In den 1860er Jahren, sechs Jahrzehnte nachdem die britischen Behörden den Sklavenhandel für illegal erklärt hatten, versklavte der Norden die Bevölkerung des Südsudan. Es war die Sklaverei die als Wirtschaftszweig Khartum (Hauptstadt von Sudan) als geschäftige Stadt am Leben hielt⁶. Die Unterschiede zwischen der Bevölkerung im Norden und im Süden Sudans wurden anhand des Vorgehens Großbritanniens, welches den Süden zu einem geschlossenen Bezirk machte, in welchen den im Norden ansässigen Muslimen eine Einreise ohne Genehmigung verwehrt war, intensiviert. Diese Politik Großbritanniens, die teilweise darauf abzielte, die Ausbreitung des Islam zu stoppen, endete erst 1946. Darüber hinaus wurde die Bildung im Südsudan weitgehend christlichen Missionaren überlassen, worauf eine Verschärfung der religiösen Reibungen zwischen den christlichen Südsudanesen und den Muslimen im Norden folgte⁷.

Vor der Unabhängigkeit plädierten die Südsudanesen sowohl für eine Föderation als auch für eine verstärkte wirtschaftliche und bildungspolitische Entwicklung. Diese Bestrebungen wurden jedoch seitens des Vereinigten Königreiches ignoriert und vom herrschenden Norden abgelehnt⁸. Nach einer militärischen Machtübernahme in Khartum, Hauptstadt des (Nord) Sudan, in den Jahren 1958-64, verschärfte sich die Unterdrückung des Südens durch eine Politik, die darauf abzielte, den Islam zu stärken und zu verbreiten. 1963 wurde die Widerstandsbewegung Anyanya gegründet, um für die Trennung des Südsudan vom Sudan zu kämpfen. Die anhaltenden Unruhen im Land führten zum ersten Friedensabkommen 1972 in Addis Abeba. Aufgrund der Entdeckung von Öl im Süden des Sudan in den 1970er Jahren entschied sich 1983 der Präsident des Sudan (Nimeiris) das Friedensabkommen außer Kraft zu setzen und kündigte an, dass die traditionellen islamischen Strafen aus der Scharia in das Strafgesetzbuch aufgenommen werden (die sogenannten September Laws)⁹.

In dieser Zeit der September Laws bildete sich die sudanesisch Volksbefreiungsarmee (Sudan Peoples' Liberation Army (SPLA)), aus welcher die heute regierende Partei (Sudan People's Liberation Movement (SPLM)) hervorgegangen ist. Unterstützt und bewaffnet von Äthiopien errang die SPLA für diese wichtige Siege, sodass 1989 neunzig Prozent des Südens unter ihrer Herrschaft standen. Aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung des Ölexports verstärkte der Norden seine Militäraktionen, um die ölreichen Regionen zu sichern, denn achtzig Prozent der Ölvorkommen des Gesamtsudans liegen im Süden. Nachdem frühere Vermittlungsversuche gescheitert waren, besserte sich die Lage 2001 durch neue Friedensgespräche. Die Regierung des Sudans und die SPLM/A verpflichteten sich zu einem direkten Dialog mit dem Ziel, den Bürgerkrieg zu beenden. Im Juli 2002 wurde das Machakos-Protokoll unterzeichnet, welches ein international überwacht Referendum am

Ende einer sechsjährigen "„Interimsperiode“ vorsah, das im Juli 2005 begann. In diesem Referendum wurde die Bevölkerung des Südens aufgefordert, entweder die Einheit des Sudan zu bestätigen oder sich für die Abspaltung und damit die Unabhängigkeit zu entscheiden. Mit dem Tod des Rebellenführers und Politikers, General John Garang de Mabior, starb auch dessen Idee von einem neuen, demokratischen und säkularen Sudan. Der Separatismus des Südsudan vom Sudan kam abermals in Aufschwung und wurde vorherrschend. Am 9. Januar 2011 begann das einwöchige „Unity or Secession“ Referendum. Bei einer Beteiligung von mehr als 3,85 Millionen Menschen (97,5 Prozent der registrierten Wähler) stimmten 98,8 Prozent für die Sezession. Dies führte zur Unabhängigkeit der Nation Südsudan vom Sudan ¹⁰.

Bürgerkrieg 2013-2020

Der südsudanesischer Bürgerkrieg war ein Konflikt zwischen den Regierungs- und Oppositionskräften und dauerte von 15. Dezember 2013 bis 22. Februar 2020. Im Dezember 2013 beschuldigte Präsident Kiir, welcher der Volksgruppe der Dinka angehört, unter anderem seinen ehemaligen Stellvertreter Riek Machar von der Volksgruppe der Nuer, einen Putschversuch unternommen zu haben. Machar, welcher den Putschversuch leugnete, floh, um die SPLM – in der Opposition (SPLM-IO) – anzuführen. Nachdem Machar nach Juba floh, ermordeten Präsident Kiirs Streitkräfte Nuer-Zivilisten und Machars Gruppe zwang die Nuer-Truppen zur Rebellion und zur Schaffung einer bewaffneten Opposition. Somit brachen zwischen der SPLM und der SPLM-IO Kämpfe aus und ein Bürgerkrieg entfachte sich. Die Präsenz bewaffneter Gruppierungen und die Ausübung der Politik des "„Alles-oder-nichts“ in Bezug auf Reichtum, Ressourcen, Ansehen und die Vorrechte Ämter zu besetzen, führten zu einem langdauernden, zähen Machtkampf ¹¹. Zwischen den Volksgruppen herrschten Kämpfe und Massenmorde wurden verübt. Diese Konflikte waren allerdings nicht nur ethnisch bedingt, sondern auch eine Folge des Kampfes um Einflusssphären ¹². Aufgrund des im August 2015 unterzeichneten Compromise Peace Agreement, wurde Machar 2016 zum Vizepräsidenten der Republik Südsudan ernannt. Nach einem zweiten Ausbruch der Kämpfe innerhalb Jubas wurde im August 2018 ein Power-Sharing-Übereinkommen unterzeichnet ¹³ (das sogenannte Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS) ¹⁴) und am 22. Februar 2020 bildeten Kiir und Machar eine Koalitionsregierung ¹⁵. Damit begann der gegenwärtige fragile Frieden.

VERFASSUNGSENTWICKLUNG

Comprehensive Peace Agreement 2005 (CPA)

Während der Übergangsperiode (9. Juli 2005 bis 9. Juli 2011) bildete das Friedensabkommen CPA die Grundlage für die Regierungsführung im Südsudan. Das CPA sah die Einführung einer für den gesamten Sudan geltenden nationalen Übergangsverfassung sowie einen rechtlichen Rahmen für eine Verfassung im Falle der Unabhängigkeit und Gründung Südsudans vor. Mit dem Unabhängigkeits-Referendum im Jahr

2011 führte das CPA somit dazu, dass das Friedensabkommen nicht der neue Rahmen für den vereinten Sudan, sondern die rechtliche Grundlage des neuen südsudanesischen Staates wurde ¹⁶.

Vorläufige Verfassung des Südsudan 2005

Die vorläufige Verfassung des Südsudans (Interim Constitution of Southern Sudan 2005 (ICSS 2005)) trat 2005 gleichzeitig mit einer nationalen Interimsverfassung (Interim National Constitution) für den gesamten Sudan in Kraft. Sie legte die Organisationsstruktur der Regierung fest. Weiters sah sie vor, dass der Südsudan auf Gerechtigkeit, Gleichheit und Achtung der Menschenwürde gegründet und auf der Grundlage eines dezentralisierten demokratischen Systems regiert werden sollte. Es wurde die souveräne Autorität dem Volk übertragen, um diesem zu ermöglichen die regierenden Institutionen und Organe in regelmäßigen, freien und fairen Wahlen zu wählen ¹⁷.

Übergangsverfassung der Republik Südsudan 2011

Der Entwurf der Übergangsverfassung der Republik Südsudan, die sogenannte Transitional Constitution of the Republic of South Sudan 2011 (TCSS 2011), wurde vor der Erlangung der Unabhängigkeit durch die National Legislative Assembly durchgesetzt. Diese Übergangsverfassung ist die zurzeit geltende Verfassung. Die Unterschiede zwischen der vorläufigen Verfassung von 2005 (ICSS 2005) und der Übergangsverfassung von 2011 (TCSS 2011) spiegeln die heute noch laufenden internen Verhandlungen über das „richtige Modell“ für den Südsudan wider ¹⁸.

Beim Erstellungsprozess der TCSS wurde kritisiert, dass die SPLM darauf bestand, dass es sich dabei bloß um eine Änderung von der ICSS und somit um einen technischen Überprüfungsprozess handle. Daher war laut SPLM bei der Erstellung der TCSS 2011, anders als bei einem Verfassungserstellungsprozess, keine so breite Beteiligung erforderlich. Ausgehend von dieser Annahme wurde nur eine kleine Gruppe (vierundzwanzig Mitglieder) für die Kommission aus überwiegend SPLM-Mitgliedern eingesetzt, die diese Änderung vornehmen sollte. Es wurde von Beobachtern allerdings kritisiert, dass die ausgewählten Personen eine politische Gruppe darstellten und nur die politische Partei SPLM vertreten war. Aufgrund von Beschwerden der anderen politischen Parteien ernannte Präsident Kiir weitere Mitglieder aus anderen politischen Parteien sowie aus zivilgesellschaftlichen und religiösen Gruppen für die der Verfassungsentwicklung gewidmeten Kommission ¹⁹.

„DIE REPUBLIKANISCHE ÜBERGANGSVERFASSUNG 2011 SIEHT DIE GRUNDPRINZIPIEN DER VOLKSSOUVERÄNITÄT, GEWALTENTEILUNG, SÄKULARITÄT UND EINEN GRUNDRECHTEKATALOG VOR.“

Die TCSS 2011 sieht unter anderem folgende Grundprinzipien und Bestimmungen vor: das Republikanische Grundprinzip nach Artikel 1, Volkssouveränität nach Artikel 2, Gewaltenteilung, Säkularität nach Artikel 8 und einen umfangreichen

Grundrechtekatalog in den Artikeln 9 bis 34. In Artikel 86 Abs 5 der TCSS 2011 besteht eine Auflistung des Verfassungskerns in den nicht eingegriffen werden darf²⁰. Der Südsudan ist in zehn Gliedstaaten unterteilt, die ihre Angelegenheiten nach den Prinzipien einer dezentralisierten Regierung und der Gewaltenteilung regeln sollen.

Die Übergangsverfassung bestimmt ihre eigene Ablösung durch eine ständige und permanente Verfassung nach Artikel 199 Abs 2 TCSS 2011, sowie das Verfahren und den Zeitrahmen für den Entwurf und die Annahme jener permanenten Verfassung in Artikel 200. Der Prozess der Verfassungsreform ist jedoch weit hinter dem Zeitplan zurückgeblieben. Die Übergangsverfassung ist somit seit 2011 in Geltung. Als Hauptgrund für die Verzögerung wurden von der *Legislative Assembly* (der gesetzgebenden Versammlung) mangelhafte finanzielle und personelle Kapazitäten der zuständigen Kommission genannt²¹.

Constitutional Review und das Justizsystem

„DER SÜDSUDAN HAT EIN DUALES JUSTIZSYSTEM, DAS AUS GESETZLICHEN UND GEWOHNHEITSRECHTLICHEN GERICHTEN BESTEHT.“

Die Aufgabe des Justizsystems wird durch die Koexistenz von Rechtskonzepten und -verfahren in der südsudanesischen Rechtstradition, die sich hauptsächlich aus zwei verschiedenen und sehr unterschiedlichen Rechtssystemen ableitet, besonders schwierig²². Der Südsudan hat ein duales Justizsystem, das aus gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Gerichten besteht, welche parallel arbeiten. Das Verhältnis dieser zwei Gerichtssysteme ist unklar. Die gewohnheitsrechtlichen Gerichte nehmen allerdings einen sehr wichtigen Platz ein, denn während des Bürgerkriegs zwischen Nord- und Südsudan war das Gewohnheitsrecht die wichtigste Quelle der sozialen Ordnung und der Stabilität in der südlichen Region²³.

Der Südsudan hat seit 2005 zahlreiche Gesetze erlassen. Deren Inanspruchnahme in Rechtsstreitigkeiten und vor Gerichten ist jedoch begrenzt. Die schlechte Verbreitung der neuen Gesetze, die geringe Erfahrung mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen, die mangelnde Beherrschung der englischen Sprache von juristischen Mitarbeiter*innen und der fehlende Zugang zu gesetzlichen Gerichten, schränken die Relevanz der neuen Gesetze ein²⁴. Jeder der fünfzig Stämme besitzt sein eigenes sehr einzigartiges Gewohnheitsrechtssystem. Abgesehen von den vielen Unterschieden zwischen diesen Systemen gibt es aber auch Gemeinsamkeiten. Die Gemeinsamkeiten der verschiedenen Gewohnheitsrechtssysteme liegen insbesondere im Bereich des Familienrechts, da sie Frauen in ähnlicher Weise in ihren Rechten einschränken²⁵. Das südsudanesisches Gewohnheitsrecht erlaubt Zwangsheiraten, arrangierte Ehen, die Zwangsvererbung der Ehefrau und den Brautpreis. Das Gewohnheitsrecht hält also ungerechte Geschlechterbeziehungen aufrecht, die den sozialen, psychologischen und wirtschaftlichen Interessen der Männer dienen, indem sie

die Frauen in eine Position der Unterordnung und Ungleichheit in der Familie und in der Gemeinschaft bringen. Es erlaubt, dass schädliche Bräuche und Traditionen im Bereich der Familie aufrechterhalten werden, die die Frauen auf einen niedrigeren Status verweisen²⁶.

Gewohnheitsrechtliche Gerichte sind offiziell nicht für Strafsachen zuständig, mit Ausnahme der Fälle, die eine gewohnheitsrechtliche Schnittstelle aufweisen (welche nicht genau bestimmt ist). Sogar ist keine klare Abgrenzung vorhanden. Folglich befassen sich diese Gerichte mit allen Arten von Fällen, die oft eindeutig außerhalb ihrer Zuständigkeit liegen. Problematisch ist, dass die Verfahren und Urteile oft im Widerspruch zu grundlegenden Menschenrechtsprinzipien stehen. Beispielsweise sind im Falle eines verurteilten Mordes folgende Praktiken möglich: die Übergabe eines Mädchens als Entschädigung für das Mordopfer oder das Festhalten von Verwandten oder Mitgliedern eines Clans, die dann kollektiv für ein Verbrechen eines Einzelnen verantwortlich gemacht werden. Ferner werden die gewohnheitsrechtlichen Gerichte oft von traditionellen Anführern geleitet, die gemäß den Bräuchen, Normen, Traditionen und der Ethik ihrer jeweiligen Gemeinschaften urteilen. Da diese Gerichte schneller und leichter zugänglich sind, werden ungefähr 90 Prozent der Streitfälle im Südsudan von ihnen entschieden²⁷. Ein solches komplexes System von zwei nebeneinander bestehenden Gerichtssystemen und die unklare Kompetenzverteilung unterstreicht die unsichere Rechtslage des Südsudans.

Die *Statutory Courts* (die gesetzlichen Gerichte) sind ähnlich zu jenen in den Vereinigten Staaten von Amerika aufgebaut. Es gibt einerseits *County Gerichte* (vergleichbar mit Bezirksgerichten) und *High Courts* (welche vergleichbar mit Landesgerichten sind). Weiters bestehen drei *Courts of Appeals* (Berufungsgerichte) im Land und das Höchstgericht (*Supreme Court*) welches ausschließlich letztinstanzlich zuständig ist. Auch für den Judicial Review (die Überprüfung der Verfassung) ist der *Supreme Court* zuständig, da eine Aufteilung zwischen privaten und öffentlichen Rechtsangelegenheiten nicht besteht²⁸. Die Entscheidungen des *Supreme Courts* sind endgültig und bindend für alle Gerichte, einschließlich der Gewohnheitsgerichte²⁹.

Was die institutionellen Regelungen anbelangt, ist das Prinzip der Gewaltenteilung zwar in der Verfassung und in den allgemeinen Gesetzen unmissverständlich festgeschrieben, aber in der Praxis scheint eine Kultur der richterlichen Unabhängigkeit im Südsudan noch nicht vollständig Fuß gefasst zu haben³⁰. Entgegen geltendem Recht, können Richter*innen aus ihrem Amt entlassen werden, was dazu führt, dass die Richter*innen im Südsudan einzelnen politischen Führern gegenüber verantwortlich sind. Dies hat weitgehende Auswirkungen auf die ordnungsgemäße Rechtspflege und die Rechtsstaatlichkeit im Land³¹. Als weiteres Hindernis für ein funktionierendes Justizsystem gibt es im Südsudan als jungen Staat noch kein etabliertes System von sogenannten *law reports* und Präzedenzfällen. Diese Tatsache macht es den Gerichten nicht leichter, Rechtssicherheit zu vermitteln.

Für den Schutz der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit sind in jedem Land Rechtsanwält*innen, Richter*innen und Staatsanwält*innen von grundlegender Bedeutung. Die TCSS 2011 garantiert die Unabhängigkeit und legt die Pflichten der Anwälte fest, die Grundrechte und -freiheiten der Bürger zu fördern, zu schützen und voranzubringen. In der Praxis gibt es allerdings noch kein standardisiertes Verfahren für die Zulassung zur Anwaltschaft. Daher ist der Erwerb eines Rechtsberufes im Südsudan derzeit eher von Politik und Korruption geprägt als von Verdiensten und Wissen³². Dies führt zu weiterer Unsicherheit und verstärkt die Möglichkeiten für Missbrauch.

EXEKUTIVE, LEGISLATIVE UND POLITISCHE LAGE (STAND SEPTEMBER 2020)

Für die zukünftige Forschung über den Südsudan ist ein grundlegendes Verständnis des neuen etablierten politischen Systems äußerst wichtig. Der Südsudan hat nach seiner Unabhängigkeit eine präsidentiale Regierungsform angenommen. Der/die Präsident*in, welche*r direkt vom Volk gewählt wird, ist das Staats- und Regierungsoberhaupt, Oberbefehlshaber*in der Streitkräfte³³. In Artikel 47 TCSS 2011 sind drei Ebenen der staatlichen Verwaltung vorgesehen, nämlich auf nationaler, gliedstaatlicher und lokaler Verwaltungsebene, da ein dezentrales Regierungssystem angestrebt wird. Allerdings ist bisher die föderale Struktur noch sehr schwach ausgeprägt³⁴. Das Land hat ein Zweikammernparlament, die sogenannte Nationale Legislative. Das Oberhaus ist der Council of States (Ständerat), der sich aus 50 Abgeordneten zusammensetzt, die von den jeweiligen Gliedstaatenversammlungen gewählt werden. Die nationale gesetzgebende Versammlung (National Legislative Assembly), das Unterhaus, besteht aus 320 direkt gewählten Mitgliedern³⁵. Seit dem R-ARCSS besteht die Transitional National Legislative Assembly (TNLA) aus 550 Mitgliedern³⁶. Bemerkenswert ist die Bestimmung des Artikel 63 Abs 1 lit f der TCSS 2011, welche vorsieht, dass bei Parteiwechsel Abgeordnete ihr Mandat verlieren. Dies zeigt das parteizentrierte Verständnis von Mandaten und stellt ein Hindernis für einen Parteienwechsel dar. Eine weitere Übergangsbestimmung der TCSS 2011 ist, dass bei Erstellung einer permanenten Verfassung das Parlament und der Council of States in das neue System integriert werden um die *power-sharing* Einrichtungen zu erhalten³⁷. Die Gesetzgebung ist an die Verfassung gebunden und das Verfahren der ordentlichen Gesetzgebung auf nationaler Ebene durchläuft nach Artikel 84 TCSS 2011 drei Lesungen, welche einen vergleichbaren Ablauf mit den Lesungen in Österreich besitzen.

Nach Artikel 95 TCSS 2011 setzt sich die Regierung aus Präsidenten*in, Vizepräsidenten*in und aus Minister*innen zusammen. Die Exekutive der Regierung wird vom/von der Präsidenten*in geleitet. Nach Artikel 97 iVm 100 TCSS 2011 beträgt die Amtszeit des/der Präsidenten*in fünf Jahre (mit einmaliger Wiederwahl) – die Wahl erfolgt direkt durch das Volk. Im April 2015 beschloss das südsudanesisches Parlament die Amtszeit Kiirs bis zum 9. Juli 2018 zu verlängern. Durch eine erneute Abstimmung im Juli 2018 wurde die erste Wahl

im Südsudan zunächst auf 2021³⁸ und in weiterer Folge auf 2023 oder 2024 verschoben³⁹. Damit ist Kiir seit 2011 Präsident des Südsudan und wird es vorerst bleiben.

Der Präsident hat eine sehr starke Position, da er umfangreiche Ernennungsrechte aufgrund der Übergangsverfassung besitzt. Beispielsweise konnte Präsident Kiir eine Vielzahl von Parlamentarier*innen, Richter*innen und Kommissionmitgliedern ernennen⁴⁰. Artikel 101 TCSS 2011 sieht auch die Möglichkeit der Einmischung der Zentralregierung in die Angelegenheiten der Landesregierungen vor. Daher kann der Präsident ordnungsgemäß gewählte Gouverneure ihres Amtes entheben und gewählte Landesparlamente auflösen. Dies wurde beispielsweise 2013 durch die Amtsenthebung des Gouverneurs eines Gliedstaates durch einen Präsidialerlass sichtbar. Diese Kompetenz des Präsidenten/der Präsidentin steht aber im Widerspruch zu den Prinzipien einer föderalen Demokratie⁴¹. Während seiner Amtszeit besitzt der/die Präsident*in Immunität vor Strafverfolgung. Die Stellung der/des Vizepräsidenten*in, der durch den Präsidenten, bzw. die Präsidentin, ernannt wird, ist allerdings etwa im Vergleich zu den USA schwächer ausgestaltet⁴². Vizepräsident Machar wurde, wie eingangs erwähnt aufgrund der *power-sharing* Vereinbarung 2016 zum Vizepräsidenten ernannt. Die starke rechtliche Stellung von Präsident Kiir und die schwache Stellung von Vizepräsident Machar weisen erhebliches Konfliktpotential und Missbrauchsfahrgefahr auf. Die Spannungen zwischen den beiden Seiten verstärken das Ungleichgewicht in dieser rechtlichen Situation. Die Folgen und Veränderung der derzeitigen Koalition der beiden Parteien werden noch zeigen, ob die Ausgestaltung der Positionen in der nächsten (permanenten) Verfassung in dieser Form erhalten bleiben wird.

AUSBLICK UND CONCLUSIO

Nach jahrzehntelangen bewaffneten Konflikten stellen die Errichtung einer rechtsstaatlichen, demokratischen Republik und der verstärkte Schutz der Menschenrechte im Südsudan eine große Chance und Herausforderung für die Regierung und die Bevölkerung im Südsudan dar. In diesem neuen Staat ist die Institutionalisierung der Gewaltenteilung, die Einrichtung unabhängiger Gerichte, Gesetzesreformen, der Aufbau einer unabhängigen Justiz und die Etablierung unabhängiger Rechtsberufe sowie der Aufbau eines funktionierenden landesweiten Rechtshilfesystems ein *Work-in-Progress*⁴³. Dieser *Work-in-Progress* war auf einem guten Weg mit der Übergangsverfassung (dem TCSS 2011), allerdings ist es dringend an der Zeit, die notwendige und sehr verspätete Reform vorzunehmen. Diese Reform sollte transparent und inklusiv verlaufen und mehr Vertreter der verschiedenen Gruppen involvieren, um weitere Konflikte zu vermeiden. Bestimmungen, um Transparenz bei der Verfassungsreform zu gewährleisten, wurden bereits in der R-ARCSS 2018 geschaffen. Abgesehen von der Finanzkrise, der allgegenwärtigen Unsicherheit aufgrund von Armut, Hunger, der Spannungen im Land und dem benachbarten Sudan, ist eine der größten Sorgen in der viel zu

lang andauernden Übergangszeit, die Frage der Regierungsführung. Denn der wachsende Trend zur Machtkonzentration führt zu einer Krise der Regierungsführung im ganzen Land,⁴⁴ welche durch die immer wieder ausbrechenden Konflikte sichtbar wird.

„DER WACHSENDE TREND ZUR MACHTKONZENTRATION FÜHRT ZU EINER KRISE DER REGIERUNGSFÜHRUNG IM GANZEN LAND.“

Laut Professor Auer vom Zentrum für Demokratie Aarau ist der kritischste Punkt für den Südsudan am Weg zu einer Demokratie, die starke Machtkonzentration beim Präsidenten⁴⁵.

Dementsprechend besteht die Gefahr, dass die junge Republik sich in Richtung einer Diktatur verändert. In der Hoffnung, dass der momentane Frieden anhält und die Koalition zwischen Präsidenten Kiir und Vizepräsidenten Machar und deren Parteien funktioniert, ist es elementar, dass auch ein Gemeinschaftsgefühl zwischen den Volksgruppen und eine Zugehörigkeit zum Staat als Nation geschaffen wird, um weitere Bürgerkriege zu vermeiden. Es muss die Möglichkeit genommen werden, die Unterschiede der Volksgruppen für Machtkämpfe ausnutzen zu können und der einstige Zusammenhalt muss wiederhergestellt werden. Es sollte die Herausforderung bewältigt werden, gemeinsame Symbole für das Volk zu finden, die über ihre ethnischen, sprachlichen und politischen Unterschiede hinausgehen⁴⁶. Dies kann zu einer erheblichen Besserung der Zustände innerhalb der Bevölkerung führen, sodass der Südsudan nicht mehr als gescheiterter Staat gilt.

Selbst wenn die Grundlage des Gewohnheitsrechts seit jeher war, Versöhnung und Harmonie innerhalb der Gemeinschaft herzustellen, so sollte angestrebt werden, dass dies nicht weiter auf Kosten des weiblichen Geschlechts passiert⁴⁷. Das traditionelle Recht ist ein wichtiger Bestandteil des neuen Friedens für das südsudanesisches Volk, da es seine kulturelle Identität festigt, das soziale Gefüge stärkt und zur friedlichen Koexistenz von Familien und Gemeinschaften beiträgt. Daher muss ein Raum gefunden werden, welcher die Traditionen miteinbezieht und dennoch Menschenrechtsschutz gewährleistet. Auch die verfassungsmäßig gewährleisteten Grundrechte, wie die Medienfreiheit, müssen in der Praxis respektiert und umgesetzt werden, da diese einen wichtigen Bestandteil einer freien und funktionierenden Demokratie darstellen. Momentan riskieren Journalist*innen Belästigung und Inhaftierung wegen Berichten, die von den Behörden als ungünstig erachtet werden⁴⁸. Das Beispiel des verfassungsrechtlich gewährleisteten Grundrechts auf Meinungsfreiheit und der Umgang mit Journalist*innen zeigt, dass der rechtliche Rahmen stark von dem in der Praxis ausgeübten im Südsudan divergiert.

Abschließend gilt es zu sagen, dass ein weiter Weg vor dem Südsudan liegt eine funktionierende Demokratie zu werden. Der Südsudan muss einerseits kontinuierlich an einer Verfassungsreform arbeiten und andererseits die Gewährleistung der Grund- und Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien anstreben. Aufgrund der unzähligen Herausforderungen, denen sich der Staat gegenüber sieht, wird diese Veränderung nicht leicht. Allerdings gilt es zu hoffen, dass die Richtung zum Aufbau der Demokratie, die der Südsudan nach 2011 eingeschlagen hat, nach den langen Jahren des Bürgerkriegs fortgesetzt wird.

ENDNOTEN

1. Gabriel Mading Apach und Garang Geng, "UPDATE: An Overview of the Legal System of South Sudan", NYU Law Global, September 2018, sec. Country Background, https://www.nyulawglobal.org/globalex/South_Sudan1.html.
2. Paul Mertenskoetter und Samuel Luak Dong, "An Overview of the Legal System and Legal Research in the Republic of South Sudan - GlobaLex", Hauser Global Law School Program, New York University School of Law, Dezember 2012, sec. Historical Introduction, https://www.nyulawglobal.org/globalex/South_Sudan.html.
3. Mading Apach und Geng, "UPDATE", sec. The Comprehensive Peace Agreement 2005 (CPA).
4. Jok Madut Jok, Diversity, Unity, and Nation Building in South Sudan, (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2011), 16, <https://www.usip.org/sites/default/files/Diversity%2C%20Unity%2C%20and%20Nation%20Building%20in%20South%20Sudan%20%28Jok%29.pdf>.
5. International Commission of Jurists, South Sudan: An Independent Judiciary in An Independent State? (Geneva: International Commission of Jurists, 2013), <https://www.refworld.org/pdfile/530cb3604.pdf>.
6. Jok Madut Jok, War and Slavery in Sudan, Ethnography of Political Violence (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2001), 5.
7. International Commission of Jurists, South Sudan, 9-10.
8. International Commission of Jurists, South Sudan, 9-10.
9. Samuel Adam Weiss, "The Pivot from Conflict to Peace: A Case Study on the Second Sudanese Civil War and Its Aftermath", The Journal of Undergraduate Research at Ohio State 10, no. 1 (2020).
10. International Commission of Jurists, South Sudan, 8-9.
11. Ezechiel Nyabenda, "An Assessment of the Dynamics and Development of Armed Conflict in South Sudan", 11. Juni 2018, 3, https://www.researchgate.net/profile/Nyabenda_Ezechiel/publication/342522641_AN_ASSESSMENT_OF_THE_DYNAMICS_AND_DEVELOPMENT_OF_ARMED_CONFLICT_IN_SOUTH/links/5ef9be7f45851550507b1404/AN-ASSESSMENT-OF-THE-DYNAMICS-AND-DEVELOPMENT-OF-ARMED-CONFLICT-IN-SOUTH.pdf.
12. Christopher Oringa, "Dynamics of National and Local Conflicts in South Sudan", (Policy Brief, Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution (ASPR), Vienna, August 2020), 2, https://www.aspr.peacecastle.eu/publications/index_rubrik.php?rubid=14.
13. "South Sudan Country Profile", BBC News, 6. August 2018, sec. Africa, <https://www.bbc.com/news/world-africa-14069082>.
14. Abraham Diing Akoi, "The Hybrid Court in South Sudan Could Be a Recipe for Further Conflict", Africa at LSE (blog), 1. Juli 2021, sec. Conflict, <https://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2021/07/01/hybrid-court-south-sudan-recipe-for-further-conflict-law-ethnic-violence/>.
15. "South Sudan Rivals Salva Kiir and Riek Machar Strike Unity Deal", BBC News, 22. Februar 2020, sec. Africa, <https://www.bbc.com/news/world-africa-51562367>.
16. International Commission of Jurists, South Sudan, 11.
17. International Commission of Jurists, South Sudan, 12.
18. Mertenskoetter und Dong, "An Overview of the Legal System and Legal Research in the Republic of South Sudan - GlobaLex", sec. Interim Constitution of Southern Sudan 2005.
19. Mading Apach und Geng, "UPDATE";, sec. Constitutional Review Process.
20. The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan, 2011 (2011), https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf; Ingo Henneberg, "Das

- Politische System des Südsudans”, *Verfassung in Recht und Übersee* 46, no. 2 (2013): 176-177, <https://doi.org/10.5771/0506-7286-2013-2-174>.
21. International Commission of Jurists, South Sudan, 3.
 22. International Commission of Jurists, South Sudan, 3.
 23. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Customary Courts System, accessed 11 August 2021.
 24. Mertenskoetter und Dong, “An Overview of the Legal System and Legal Research in the Republic of South Sudan - GlobaLex”, sec. The Legal System of the Republic of South Sudan.
 25. Amel Aldehaib, *Sudan’s Comprehensive Peace Agreement Viewed through the Eyes of the Women of South Sudan* (Wynberg: Institute for Justice and Reconciliation, 2010), 6, https://media.africaportal.org/documents/IJR_AP_Fellows_OP3_Sudan_Amel_Aldehaib.pdf.
 26. Aldehaib, *Sudan’s Comprehensive Peace Agreement Viewed through the Eyes of the Women of South Sudan*, 6.
 27. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Customary Courts System.
 28. Mertenskoetter und Dong, “An Overview of the Legal System and Legal Research in the Republic of South Sudan - GlobaLex”, sec. The Supreme Court (National).
 29. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Supreme Court.
 30. International Commission of Jurists, South Sudan, 27-28.
 31. Mark Atem Wek Deng, “The Importance of Judicial Independence to the Administration of Justice: The Case of South Sudan”, (Policy Brief, The SUDD Institute, Juba, 5. Juli 2016), 2, https://media.africaportal.org/documents/577cab35eff46_TheImportanceOfJudicial-IndependenceToTheAdministration_Full.pdf.
 32. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Legal Profession in South Sudan.
 33. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Nature of the Transitional Constitution.
 34. Henneberg, “Das Politische System des Südsudans”, 177.
 35. Mading Apach und Geng, “UPDATE”, sec. The Nature of the Transitional Constitution.
 36. *Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan (R-ARCSS)*, 12. September 2018.
 37. Henneberg, “Das Politische System des Südsudans”, 180.
 38. Central Intelligence Agency, “Africa: South Sudan”, Government, *The World Factbook* (Central Intelligence Agency), abgerufen am 13. Oktober 2020, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/od.html>.
 39. Marina Zapf, “Zehn Jahre Südsudan: so jung und schon gescheitert”, *Welthungerhilfe.de - Für eine Welt ohne Hunger und Armut*, 08. Oktober 2021, sec. Könnten die nächsten Wahlen ein Wendepunkt der Hoffnung werden? <https://www.welthungerhilfe.de/welternahrung/rubriken/krise-humanitaere-hilfe/suedsudan-so-jung-und-schon-gescheitert/>.
 40. Henneberg, “Das Politische System des Südsudans”, 181.
 41. Abraham A. Awolich, “Federal Democracy: A Strategic Institutional Choice for South Sudan”, (Policy Brief, SUDD Institute, Juba, 25. März 2013), 4, https://www.suddinstitute.org/assets/Publications/572b7eb570dd8_FederalDemocracyAstrategicInstitutionalChoiceForSouth_Full.pdf.
 42. Henneberg, “Das Politische System des Südsudans”, 181.
 43. International Commission of Jurists, South Sudan, 52.
 44. Awolich, “Federal Democracy: A Strategic Institutional Choice for South Sudan”, 2.
 45. Alexander Ritter, “Der Ruf nach Demokratie wird immer lauter”, *Universität Zürich*, 30. April 2012, sec. Welche anderen kritischen Punkte haben Sie gefunden? <https://www.news.uzh.ch/de/articles/2012/der-ruf-nach-demokratie-wird-immer-lauter.html>.
 46. Jok, *Diversity, Unity, and Nation Building in South Sudan*, 5.
 47. Aldehaib, *Sudan’s Comprehensive Peace Agreement Viewed through the Eyes of the Women of South Sudan*, 6.
 48. “South Sudan Country Profile” *BBC News*, 6. August 2018, sec. Media.

CHINA'S BELT AND ROAD INITIATIVE: DEBT-TRAP DIPLOMACY?

Author: Alice Uhl is a young professional who is working in the field of international security. Alice is currently working as an Individual Contractor with UNODC. Her academic background is in Economics and Policy. Her research interest focuses on international development and international cooperation. The views contained in this article are the author's alone and do not represent the views of UNODC.

Abstract: China's proactive approach towards foreign policy is often criticised by Western media. Through its Belt and Road Initiative China finances large infrastructure in the Global South, such as in African countries. Western governments and the media often dismiss this as debt-trap diplomacy, implying that lower-income countries are not profiting from this initiative. The following essay explores China's Belt and Road Initiative and its narrative as debt-trap diplomacy.

Bottom-line-up-front: Whether Western warnings of debt-trap diplomacy are accurate or not remains to be seen and cannot be answered. However, the Belt and Road Initiative can be considered as a spatial fix for China and opens new trade routes for China.

Problem statement: How did the narrative of China's Belt and Road Initiative evolve, and how accurate is this narrative?

So what?: Since China's Belt and Road Initiative cannot yet be assessed as debt-trap diplomacy, it is a matter of waiting and watching. In the event of further incidents such as the Hambantota port, the international community must take action to ensure sustainable global development.

INTRODUCTION

China is an emerging and significant economy, which is increasingly developing into a global leader. President Xi's newly chosen proactive approach to foreign policy represents a significant change of course from his predecessor. With the introduction of the Belt and Road Initiative, China is penetrating many countries through financing major infrastructure projects, hence, gaining increasing global political influence. Consequently, a newly arranged world order is established. Internationally, however, China's Belt and Road Initiative is considered critically, and many governments even warn against entering negotiations with China, arguing that China is conducting "debt-trap diplomacy".

The following essay deals with the question of whether "China's" Belt and Road Initiative can be considered as debt-trap diplomacy and elaborates on its underlying strategy.

THE RISE OF ASIA

The global center of gravity has shifted. Even though the center of gravity moved away from Asia in the 17th century, it has returned to Asia nowadays. This is especially true for China as it has emerged as an economic and political superpower¹. East Asian countries, especially China, are often mentioned as the "winners" of globalization. As a result of the deindustrialization of the Western countries, outsourcing of production activities shifted to East Asia to reduce production costs². East Asian countries heavily benefitted from the loose policies of the Bretton Woods compromise and their economies were able to flourish and grow rapidly³. Additionally, with China becoming a WTO member, more policies were established to ensure growth, not only in China but also in other Asian countries⁴. Asia has developed into one of the most dynamic regions worldwide. Japan's economy rose rapidly after the Second World War. The four Asian tigers and the second tier of East Asia developed a dominant role in the manufacturing sector. India evolved into a potential economic dynamism. China, the so-called dragon, is an outstanding global player in today's economy and had certainly a remarkable development over the past decades. China has surpassed the US as the world's leading producer in manufacturing goods and further announced its aim to become the leader of economic globalization⁵. However, the rise of Asian countries, in particular that of China, is often criticized by Western governments, especially by the US, as it is perceived as a threat to the ruling world order⁶.

THE BELT AND ROAD INITIATIVE

In 2013, shortly before the 18th party congress of the ruling regime, a debate arose among Chinese political leaders and scholars concerning China's foreign and economic policies and the strategic rapprochement with neighboring countries. In October 2013, a working group on peripheral diplomacy was established, marking the starting point for a new era of foreign policy-making. The event highlighted the turnaround from former President Deng Xiaoping's rather cautious foreign policy to President Xi's proactive foreign

diplomacy that strategically involves China's neighboring countries. It was the first major policy meeting dedicated to foreign policy since 2006. Furthermore, it discussed the involvement of China's neighboring countries for the first time since the founding of the People's Republic of China. The working group was attended by the most important stakeholders in Chinese foreign policymaking.

China's President Xi announced at this event that China's neighboring countries are of important strategic value to China, and that it is, therefore, substantial to improve the collaboration with the participating countries in order to strengthen their economic ties and enhance security cooperation⁷. Considering the economic perspective of the Belt and Road Initiative (BRI), China wants to remove trade barriers in order to allow unimpeded trade. To reach this goal, road connectivity has to be improved⁸. Moreover, China's President Xi highlights the importance of strong long-lasting collaborations to combat terrorism, transnational organized crime, separatism and extremism⁹. Shortly thereafter, China's BRI – which is also referred to as One Belt, One Road (OBOR) – was introduced. The BRI promotes large-scale infrastructure projects; whereby Road refers to linking regions over the sea and Belt refers to linking regions on the overland route¹⁰. The BRI that emerged out of this new foreign policy framework can be interpreted as China's attempt to become the new leading power of the world order. It is, thus, often mentioned with reference to a time when Asian countries were important global leaders regarding technology, power, economy, and culture¹¹. Hence, it is frequently compared to the ancient Silk Road. Moreover, President Xi himself refers to the BRI as a modern version of the ancient Silk Road which connected China with other Asian countries, Africa and Europe in order to transfer commodities, such as silk. However, not only commodities have been transferred along the ancient Silk Road, but also language, culture, science and literature were transmitted to other regions along the Silk Road. Therefore, Xi announced that in order to expand the Eurasian area, the economic belt should be built along the ancient Silk Road with the aim of expanding the Eurasian region. However, nowadays, with projects implemented in Western Africa, Central America and the Caribbean, the initial geographical proximity of the ancient Silk Road is largely exceeded¹².

Brakman et al. refer to the BRI as a "response to a rapidly changing world in the 21st century where the center of gravity seems to be shifting inexorably to the east – evidenced by the rising share of global GDP of countries in Asia and China itself, whose economy has grown 10-fold since 2001"¹³. In general, countries participating in the BRI receive loans from China for infrastructure projects to connect the countries' underdeveloped hinterland to other continents and connect rapidly growing regions in South-East Asia to Southern parts of China through ports and railways¹⁴. The BRI tackles the problem of domestically over-accumulating and, hence, has the role of a spatial fix by providing a more efficient and less time-consuming access to foreign markets for Chinese products¹⁵. On the one hand, Chinese goods gain access to foreign markets, on the other hand, China can easily be

supplied with foreign goods.

This is extremely relevant for the energy sector, in which China's demand is expected to triple. So far, 1,000 projects were implemented through the BRI and \$ 1 trillion were spent¹⁶. However, it is hard to limit the scope of the BRI time-wise and geographically since China was already involved in similar infrastructure projects before the official starting point of the BRI and since it exceeds the operating area of the ancient Silk Road to which it is compared frequently. The main aim of the BRI is (1) to connect Asia, Europe and Africa along five different routes, (2) to enhance maritime connections and (3) to create new economic corridors through improved cooperation¹⁷. The uniqueness of the BRI is that China funds major infrastructure projects, which is attractive to its borrowers since most Western governments do not finance such large-scale infrastructure projects¹⁸. Due to China's interest in inter-connectivity, ports, pipelines, railways and roads are strategically constructed. The legislative framework of the BRI is very loose and, therefore, allows China maximum flexibility¹⁹. China is using existing state-society formations to access resources, markets as well as investment to achieve its aim of flexible hegemony. In addition, certain projects exist where the location has been chosen strategically to gain geopolitical support. In these cases, the projects are not profit-driven and, hence, financial losses – either on China's side or on the borrower's side – are acquiesced²⁰. However, according to Xi, China and the participating countries will be able to build on a strong economic and ecological environment and, therefore, improve the well-being of the population²¹. China is framing its BRI as “South- South-solidarity” and a “win-win-cooperation”²².

Problems often occur when the governments of the respective countries face underutilization of the respective infrastructure or in the event of overspending since this puts these countries in a situation of economic pressure. As a result, political instability and an increase in their debt burden occur. However, the re-negotiation of new conditions and terms heavily depend on the lender. As a result, the debt could either be restructured or some parts of the debt could be forgiven²³. However, more important than repayment to China is that the respective countries adopt Chinese standards. This applies to almost everything during the project cycles, from finance to data management and construction. Therefore, it is almost impossible for companies, which are not operated in China, to be actively involved in BRI projects and construct infrastructure under Chinese investment²⁴.

China strives to be the next superpower. Therefore, the global interest in China's Belt and Road Initiative has rapidly grown²⁵. The BRI received negative publicity from Western countries, especially the USA. In October 2017, US Defence Secretary Jim Mattis publicly attacked the BRI by warning that China should not force its authoritarian domestic model on the global world order²⁶. There is also criticism inside Asian countries, especially in India, which can be understood in terms of geopolitical rivalry²⁷. The world's perception of the BRI depends on China's decision in instances of default, i.e., whether China will be opportunistic and seize assets especially concerning strategic locations. However, it seems

that there is a turnaround since the aftermath of the Hambantota port in Sri Lanka. According to China's President Xi, debts owed to China by some African Least Developed Countries (LDC) will be forgiven. Even though the details are not publicly available, actions have already been taken. In Ethiopia, the loan condition of a railway project linking Addis Ababa with the coast has been re-negotiated in favor of Ethiopia²⁸.

THE HAMBANTOTA INCIDENT

In Hambantota, in Sri Lanka, a new port and shipping terminal were built through the support of the BRI. The Sri Lankan government covered this region of the country already before China's involvement in its development plans. Already in 2002, a French company offered to conduct a feasibility study. In 2004 China Harbour Engineering Company (CHEC), a Chinese company, got involved in rebuilding Hambantota's fishing port through Chinese development aid after a tsunami destroyed the port. After the Sri Lankan civil war in 2005 and the election of President Mahinda Rajapaksa, who is from Hambantota, the idea was born to make the Hambantota port into an Indian Ocean trade hub. After a Danish feasibility study in 2007, the Chinese company CHEC implemented the first phase of the project. China EXIM bank provided the Sri Lankan government with a loan of USD 307 million at a fixed rate of 6.3%²⁹. The government had the opportunity to choose between a variable rate or a fixed one. However, since it seemed that the interest rates were about to increase, the government decided to choose the fixed rate. In 2010, the second phase of the project was implemented, and China EXIM Bank financed the project with a 2% concessional rate loan. However, after the opening of the port, there were hardly any ships due to poor management of the SriLankan Port Authority (SPLA). In 2012 only 34 ships arrived at the port³⁰. The overcapacity persisted and put severe financial pressure on the SPLA. An additional reason for the Hambantota port incident in Sri Lanka was domestic political abuse of power. The former president had used the port for his own political purposes, while the opposition used the port's heavy debt to get support for their election campaign³¹. As a result, the SPLA lost more than USD 300 million³². Moreover, the use of the new facility was overestimated in the planning phase, which ultimately led to the fact that the costs of USD 1.3 billion could not be covered in reality. The situation led to default and put the Sri Lankan government into a miserable position. At the end of 2016, Sri Lanka had USD 46.4 billion external debt, which corresponds to 57% of the country's GDP. Out of this debt, it owed 10% to China³³.

In 2017 the new Sri Lanka government decided to privatize the Hambantota port. CHEC and CM port, which is another Chinese company, bid for the port. Finally, a 99-year lease on the port was given to CM port. Even though some expected this to be a debt-equity swap, the debt remained. The dynamic has publicly been referred to as neo-imperialistic³⁴. It should be mentioned that the port is geographically close to one of the most important shipping routes in the Indian Ocean. Therefore, it can be argued that the port was strategically

purchased due to its location³⁵. This incident was heavily criticized by the international community and can be referred to as the starting point of debt-trap diplomacy.

DEBT-TRAP DIPLOMACY

After the privatization of the Hambantota port in 2017, a think tank in Northern India publicly associated China's Belt and Road Initiative with debt-trap diplomacy. Students from Harvard University took this idea up and furthered it in a publication. The term "debt-trap diplomacy" spread widely through Western media, such as in *The Guardian* and *The New York Times*, academia and governments and, hence, a new meme was born. According to Brautigam, a meme is "an idea that spreads from person to person within a culture, often with the aim of conveying a particular phenomenon, theme or meaning"³⁶. Western societies were threatened by the idea of China abusing its power and gaining too much political influence. Within twelve months the so-called debt-trap-diplomacy generated almost two million search results on Google³⁷. Opponents of the debt-trap diplomacy refer heavily to the Hambantota port incident in Sri Lanka. Since the Hambantota port was uneconomic, the Sri Lankan government gave the majority (70%) of the port's share on a 99-year lease to a state-owned Chinese company³⁸. Furthermore, there have been additional issues with other BRI projects. For instance, during Kenya's railways project Chinese managers involved in the project diverted revenues³⁹. In Djibouti, China established its first overseas military base. Djibouti has severe challenges with public debt and in 2017 the public debt in relation to the country's GDP was 91% – China accounts for 77% of Djibouti's debt⁴⁰. Djibouti is not the only country in Sub-Saharan Africa that has severe debt to China. In Zambia, China owns a quarter of the country's debt⁴¹. Furthermore, China's investment in the Pacific has raised the fear that China is building its "debt colonies" with the aim of increasing its military bases⁴².

Chinese loans are often securitized against national companies or national resources. Kenya, for instance, securitized the port in Mombasa for its newly built railway and Zambia securitized its national power company in order to get a loan from China⁴³. China backs its loan with natural resources; however, this is not unique to China's BRI⁴⁴. Western concerns about China abusing its power over small economic weak countries is not without reason. Historically Western countries faced problematic money lending with unequal distribution of global political-economic power. China has more leverage and better institutional resources and, hence, more bargaining power than weak economies such as Sub-Saharan African countries⁴⁵. With an uneven balance of power relations, there is always the danger of abusing one's power. However, African political leaders are aware of this dynamic. Every government has to calculate the costs and benefits when entering negotiations about the BRI. Domestic political dynamics are an important element of this process. Attention should be shifted to domestic politics and the numerous non-state actors. However, the imbalanced power relations are not unique to China alone, it also applies to Western governments⁴⁶.

Therefore, the threat of debt-trap diplomacy is not a new tool introduced by China. It is a well-known geopolitical dynamic.

„BASED ON THE FEAR OF DEBT-TRAP DIPLOMACY, SEVERAL IMPORTANT BRI PROJECTS HAVE BEEN SUSPENDED, CANCELLED, OR SIGNIFICANTLY SCALED BACK.“

Furthermore, the narrative of debt-trap diplomacy and its influence on the geopolitical perception impacts the distribution of debt-related risk. Since everyone is watching China's next step in the BRI, its reputational risks are significantly higher. Reputational risks can even outweigh financial risks. The narrative of the BRI makes it hard for China to find project partners. Based on the fear of debt-trap diplomacy, several important BRI projects have been suspended, cancelled, or significantly scaled back⁴⁷. Following the incident of the Hambantota port in Sri Lanka, China cannot be exposed to another reputational risk. China's attempt to position itself as a responsible leader would then be ruined forever⁴⁸.

ALTERNATIVE NARRATIVES

The narrative of China's debt-trap diplomacy has spread rapidly. However, many scholars claim that debt-trap diplomacy is a narrative created by the West⁴⁹. The narrative of debt-trap diplomacy sees a unidirectional relation of power where China has unlimited control over the borrowers. However, it neglects the fact that not only the borrower, but also the lender is taking risks when providing a loan. China also takes such risks, since it often provides loans to weak economies, meaning that repayment is not for granted. It is an increasing challenge for the Chinese government to convince its citizens that although financial losses are possible it is still worth taking the risk⁵⁰.

„CHINA ALSO TAKES SUCH RISKS, SINCE IT OFTEN PROVIDES LOANS TO WEAK ECONOMIES, MEANING THAT REPAYMENT IS NOT FOR GRANTED.“

Severe criticism comes from the US which is China's most dangerous global rival⁵¹. As already mentioned, the US government maintains the narrative of China's BRI as debt-trap diplomacy. An example is the prevalence of China in US media. China is holding debts of the US government which is considered a major threat by the US. Local US media claim that China will use this debt in a future trade war⁵². Adapting a geopolitical lens, this can be perceived as Western insecurity about China's rapidly growing global influence.

China's investment in Africa is regarded as particularly critical. The image conveyed by Western media of China as an aggressive and manipulative investor, and of Africa as a poor, helpless victim facing an economic superpower, like China, completely destitute, fits perfectly in the narrative of debt-trap diplomacy⁵³. Regarding the negotiating power of weaker economies, especially of African countries, African political leaders are often massively underestimated by the

West. Even small governments can pursue their strategic interests.

In Angola, oil-backed loans for infrastructure have been used by the Angolan leaders to strengthen their political legitimacy. Moreover, even when governments experience repayment difficulties, a crackdown, as the debt-trap diplomacy narrative may convey, is not reasonable. Furthermore, the Chinese government has proven to be cooperative and accommodating when it comes to re-negotiating more favorable loan terms⁵⁴. The BRI's flexibility that is often perceived as rather dangerous by Western governments allows weaker economies to put themselves in a better position. However, it would be a mistake to assume that the BRI benefits all citizens in their everyday lives. Since the Chinese government has long prioritized state-defined sovereignty, the benefits of these credits are mostly to be seen on the state level. Local media, oppositional parties and CSOs already warned that local politicians are using Chinese investment for their own interests⁵⁵.

CONCLUSION

The BRI and its motive are subject to public debate. However, whether China is pursuing debt-trap diplomacy cannot be proven, as there are arguments for and against this narrative. However, it can be said that the BRI can be considered as a spatial fix for China. The newly constructed infrastructure serves, on the one hand, as foreign market access for Chinese products, and on the other hand, it facilitates the supply of foreign goods, especially natural resources, to China.

ENDNOTES

1. Steven Brakman, Peter Frankopan, Harry Garretsen, and Charles Van Marrewijk, "The New Silk Roads: an introduction to China's Belt and Road Initiative," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 12, no. 1 (March 2019): 3-16.
2. Finbarr Livesey, "Commentary. Unpacking the possibilities of deglobalization," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, no. 1 (March 2018): 177-87.
3. Dani Rodrik, *The Globalization Paradox* (New York: Norton, 2011), 200-06.
4. Rory Horner, S.D. Schindler, Daniel Haberly, and Yuko Aoyama, "Globalization, uneven development and the North-South 'big switch'," *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11, no. 1 (December 2017): 17-33.
5. Peter Dicken, *Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy* (London: SAGE, 2014), 1-45. Horner, Schindler, Haberly, and Aoyama, "Globalization, uneven development and the North-South 'big switch'," 17-33.
6. Horner, Schindler, Haberly, and Aoyama, "Globalization, uneven development and the North-South 'big switch'," 17-33.
7. Pádraig Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," *Area Development and Policy* 5, no. 1 (2020), 23-31.
8. Peter Cai, "Understanding China's Belt and Road Initiative," *Lowy Institute for International Policy*, March 22, 2017, <https://www.lowyinstitute.org/publications/understanding-belt-and-road-initiative>.
9. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
10. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
11. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
12. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
13. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
14. Cai, "Belt and Road Initiative."
15. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
16. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
17. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
18. Meredith J DeBoom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'? Geopolitical narratives, agency and the multiscale distribution of risk," *Area Development and Policy* 5, no. 1 (2020): 15-22.
19. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
20. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
21. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
22. DeBoom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
23. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
24. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
25. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
26. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
27. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
28. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
29. Deborah Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy': the rise of a meme," *Area Development and Policy* 5, no. 3 (December 2019): 1-14.
30. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
31. DeBoom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
32. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
33. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
34. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
35. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
36. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
37. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
38. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
39. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
40. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
41. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
42. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
43. Cardomy, "Dependency not debt-trap diplomacy," 23-31.
44. Brautigam, "A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy'" 1-14.
45. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
46. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
47. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
48. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
49. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
50. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
51. Brakman, Frankopan, Garretsen, and Van Marrewijk, "The New Silk Roads" 3-16.
52. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
53. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
54. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.
55. De Boom, "Who is afraid of 'debt-trap diplomacy'?" 15-22.

CALL FOR PAPERS

VORSCHAU AUF NÄCHSTE TDHJ SPECIAL EDITIONS /
PREVIEW ON NEXT ISSUES:

- „DIGITAL SOVEREIGNTY“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 31.12.2021,
PUBLICATION FEBRUARY 2022
- „DIE ZUKUNFT DES WESTBALKANS“: EINREICHUNGEN /
SUBMISSIONS 15.3.2022, PUBLICATION JUNE 2022
- “BEST OF GLOBAL ADVANCEMENT PROGRAMME 2022”, AKADEMISCHES
FORUM FÜR AUSSENPOLITIK, GEPLANTE PUBLICATION SEPTEMBER 2022
- „EMBEDDED JOURNALISM“: EINREICHUNGEN / SUBMISSIONS 31.8.2022,
PUBLICATION NOVEMBER 2022

Autorenrichtlinien / Guidelines for Authors www.thedefencehorizon.org/special-editions

