

Nach dem Frieden – mitten im Krieg: Der Sudan und der Darfur-Konflikt

MANFRED ÖHM

Der 9. Januar 2005 brachte den Sudanesen den lang ersehnten Friedensschluss zwischen der Regierung und der südsudanesischen Rebellenbewegung Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A). Nach 22 Kriegsjahren ist es gelungen, den Krieg auf dem Verhandlungsweg zu beenden. Der in Kenia unterzeichnete Friedensvertrag bietet nun eine einzigartige Chance auf eine friedliche Entwicklung im Sudan und am Horn von Afrika. Und doch findet der Frieden wenig internationale Beachtung: Zu sehr ist die Wahrnehmung der internationalen Öffentlichkeit vom Krieg in Darfur bestimmt. Die dortige humanitäre Krise rief Erinnerungen an den Genozid in Ruanda 1994 wach und löste weltweit Entsetzen aus.

Die positiven Entwicklungen im Friedensprozess zwischen Nord- und Südsudan sind der Intervention der Staatengemeinschaft, insbesondere der USA, Englands, Norwegens und Kenias, sowie der Regionalorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) zu verdanken.¹ In der westsudanesischen Region Darfur hat es die Staatengemeinschaft jedoch verpasst, eine humanitäre Krise zu verhindern. Genau diese Krise erschwert nun die Umsetzung des Friedensschlusses zwischen Nord- und Südsudan.

Diese Konstellation stellt die Staatengemeinschaft vor schwierige Alternativen. Allgemein wird die Wiederaufnahme der internationalen Entwicklungszusammenarbeit vorbereitet, und man will es dem Sudan erlauben, aus der internationalen Isolierung herauszutreten. Doch die Darfurkrise macht dieses Vorgehen immer schwieriger, weil sie zeigt, dass sich der Charakter des Regimes in Khartum durch den Friedensprozess mit dem Südsudan keineswegs geändert hat.

1. Die Friedensverhandlungen werden organisiert vom IGAD-Friedenssekretariat in Nairobi.

Der Sudan leidet an der schwachen Staatlichkeit

Der Sudan, der 1956 von Großbritannien in die Unabhängigkeit entlassen wurde, ist kulturell sehr heterogen. Es gibt mindestens 19 ethnische Gruppen und über 100 verschiedene Sprachen. Mit einer Fläche von 2,5 Millionen km² ist Sudan der größte Staat Afrikas. Man geht davon aus, dass 90 Prozent der etwa 33 Millionen Sudanesen unterhalb der Armutsgrenze leben.

Im Sudan überlagern sich mehrere Konflikte: der dominierende Nord-Süd-Konflikt (1. Bürgerkrieg 1955–1972, 2. Bürgerkrieg 1983–2005), lokale, meist traditional geprägte Konflikte in den Regionen, und Zentrum-Peripheriekonflikte jeweils zwischen der Zentralregion und dem Westen (Darfur), Osten und Norden des Landes. Die Akteure sind stark zersplittert, allein in der Provinz Upper Nile gibt es über ein Dutzend Milizen, die in wechselnden Allianzen mit der Regierung oder der SPLA kämpfen. Es herrscht eine »chronische humanitäre Krise mit multidimensionaler Konfliktlage«.²

Der zentrale Konflikt des Sudan dreht sich um die fehlende Legitimation des Staates und die sehr schwache Staatlichkeit des Sudan. Das postkoloniale Staatsgebilde ist in der sehr traditionellen sudanesischen Gesellschaft bis heute nicht verankert. Es gab unter General Numeiri (1969–1985) den kurzen Versuch, den Staat sozialistisch zu begründen, der alsbald scheiterte. Der seit den 1970er Jahren aufstrebende und seit 1989 durch ein Putschregime regierende politische Islam versucht wiederum, diese Leerstelle zu füllen.³ Mit anderen Worten: Auch das gegenwärtige islamisch-fundamentalistische Regime – von den USA auf die Liste der »Schurkenstaaten« gesetzt –, ist letztlich nicht als religionsorientiertes, sondern als machtorientiertes Regime zu verstehen. Der Versuch dieses Regimes, den Staat in einem kulturell und religiös so heterogenen Land mit einem zivilisatorischen Projekt der Arabisierung und Islamisierung zu begründen, muss notwendigerweise zum Scheitern verurteilt sein. Dieser Anspruch ließ sich nur mit Repressionen aufrechterhalten, die zwar das Regime stützten, aber den Staat an sich schwächten.

2. Marina Peter 2004: Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse, Sudan, hrsg. vom Deutschen Entwicklungsdienst und der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 4.

3. Zur Diskussion des islamischen Fundamentalismus vgl. Christoph Marx 2001: »Fundamentalismus und Nationalstaat«, in: *Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft* 27 (19), S. 87–117.

Der sudanesische Staat ist in den Regionen so wenig präsent, dass er kaum ein Gewaltmonopol herstellen kann. In den Regionen gibt es gewaltoffene Räume, und die vorliegenden Konflikte drehen sich dort eben nicht um den Staat: Vielmehr geht es bei Konflikten traditioneller Ausprägung um Landnutzung (Darfur) oder um Vieh (Bahr-el-Ghazal), in moderner Ausprägung um die Kontrolle von Handelswegen und des lokalen Gewaltmonopols (Gewaltmärkte) durch lokale Kriegsherren.⁴ Krieg und Frieden sind in diesen Gebieten unzureichende analytische Kategorien, die Eindämmung von Gewalt ist von außen schwer regelbar.

Es gab nie den Versuch eines inklusiven Nation-Building, immer nur die Herrschaft einzelner Cliques zum Preis der Ausgrenzung und Erniedrigung der großen Mehrheit der Sudanesen.

Seit der Unabhängigkeit sind weder die definitorische Frage der sudanesischen Grenzen noch die Frage nach der Zusammensetzung der Bevölkerung beantwortet. Es gab nie den Versuch eines inklusiven Nation-Building, immer nur die Herrschaft einzelner Cliques zum Preis der Ausgrenzung und Erniedrigung der großen Mehrheit der Sudanesen.

Trotz der Heterogenität des Landes lässt sich vereinfachend sagen, dass der Sudan im Grunde aus zwei Staaten besteht, die sich kulturell unterscheiden: dem afrikanischen Süden und dem arabischen Norden. Und es ist schwer vorstellbar, dass sich die Südsudanesen bei freier Wahl in dem Referendum, das in dem Friedensabkommen zwischen Nord und Süd vorgesehen ist, für einen geeinten Sudan aussprechen würden.

Die Friedensprotokolle von Machakos und Naivasha: ein Frieden auf Raten

Der seit 1983 dauernde zweite sudanesischer Bürgerkrieg wurde am 20. Juli 2002 beendet: In der kenianischen Stadt Machakos wurde von der sudanesischen Regierung und der SPLM/A ein Protokoll über die Rah-

4. Zu den Begrifflichkeiten »gewaltoffene Räume« und »Gewaltmärkte« vgl. Georg Elwert, Stephan Feuchtwang u.a. (Hrsg.) 1999: *Dynamics of Violence: Processes of Escalation and Deescalation in Violent Group Conflicts*. (= Sociologicus, Beiheft 1), Berlin.

menbedingungen eines Friedensprozesses unterzeichnet. Im Protokoll einigten sich die Verhandlungsparteien auf ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan nach einer sechsjährigen Interimperiode. Das Machakosprotokoll war der Auftakt für einen »Frieden auf Raten«: Über einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren wurden im Rahmen des IGAD-Friedensprozesses mehrere – nachfolgend dargestellte – Teilprotokolle eines Friedensvertrages ausgehandelt, bis dieser am 9. Januar 2005 schließlich unterzeichnet werden konnte.⁵ Bis kurz vor diesem endgültigen Friedensschluss glaubten viele Beobachter nicht an sein Zustandekommen. Zu schwierig waren die Verhandlungen, die nur von einem temporären Waffenstillstand begleitet wurden.

DAS ABKOMMEN ÜBER SICHERHEITSFragen, 25.9.2003: Im Herbst 2003 gelang mit dem Abkommen über Sicherheitsfragen ein weiterer Durchbruch.⁶ Es soll künftig drei Armeen im Sudan geben. Das Protokoll sieht neben der Weiterexistenz der Regierungsarmee als auch der SPLA-Armee die Gründung einer dritten gemeinsamen Truppe vor. Die Regierungsarmee soll sich bis auf wenige Soldaten aus dem Südsudan, die SPLA aus dem Osten des Landes zurückziehen. Im Rahmen der gemeinsamen Truppe wäre zukünftig die SPLA auch in der Hauptstadt militärisch präsent. Die schrittweise Umsetzung des Abkommens während der Interimzeit wird entscheidend für den Erfolg des Friedens sein, allerdings außerordentlich schwierig. Die geplante Präsenz mehrerer bewaffneter Gruppierungen in der Hauptstadt neben dem Apparat der Staatssicherheit und der Staatsmiliz Popular Defense Force wirft die Frage nach der künftigen Stabilität der sudanesischen Hauptstadt auf.

-
5. Der folgende Abschnitt basiert auf Abdel Rahim Belal und Manfred Öhm 2004: Sudan: Die Darfurkrise bedroht die Hoffnungen auf Frieden zwischen Norden und Süden, Kurzberichte aus der Internationalen Entwicklungszusammenarbeit, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
 6. Vorausgegangen war ein Wechsel in der Verhandlungsführung der Regierungsdelegation vom Berater des Präsidenten für Friedensfragen, Ghasi Salah el Din, zum Vizepräsidenten Ali Osman Taha. Taha gilt als islamistischer Hardliner, der dennoch Kompromisse mit den Rebellen einzugehen bereit war. Dies war eine entscheidende Wende, die den Verhandlungen mehr Glaubwürdigkeit verlieh, allerdings die Islamisten in Khartum intern spaltete.

DAS ABKOMMEN ÜBER RESSOURCENVERTEILUNG, 7.1.2004: Das Abkommen regelt insbesondere die Verteilung der südsudanesischen Ölrressourcen, deren Erlös zu gleichen Anteilen an Süd- und Nordsudan gehen soll, jedoch nach Abzug von zwei Prozent für die Ölförderregion. Letzteres stellt einen Schritt zur Stärkung der Regionen dar. Dass das Abkommen nicht alle sudanesischen Ölvorkommen erfasst, ist ein unbedingter Anreiz für den Südsudan, sich abzuspalten, da ein unabhängiger Südsudan sein Öl selbst verwalten könnte. Aus dem gleichen Grund will die Regierung Bashir natürlich die sudanesische Einheit erhalten. Hier wie an anderer Stelle zeigt sich jedoch, dass die zwischen den Parteien formulierten Kompromisse auf einen unabhängigen Südsudan hindeuten. Andere Lösungen, beispielsweise eine bedarfsorientierte Verteilung der Öleinkünfte, war wegen des großen Misstrauens zwischen den Kriegsparteien nicht möglich. Nur durch die Zugeständnisse im Hinblick auf eine eigene südsudanesische Armee und die Struktur des Abkommens über die Ressourcenverteilung konnte ein Friedensvertrag erreicht werden.

Der Südsudan erhält eine Filiale der Zentralbank des Sudan, die in ihren Kompetenzen einer unabhängigen Zentralbank entspricht. Der Südsudan kann nun übergangsweise offiziell eine eigene Währung einführen, bevor der gesamte Sudan eine neue einheitliche Währung erhalten soll (gegenwärtig gibt es allein im Südsudan fünf Währungen aus verschiedenen Ländern, aber kaum Handel!). Zudem kann die südsudanesische Bank unabhängig auf dem internationalen Finanzmarkt agieren. Insgesamt regelt das Abkommen die Ressourcenverteilung im Sudan, ohne auf das Hauptproblem der Sudanesen einzugehen: die Armut.

DAS PROTOKOLL ÜBER DIE MACHTVERTEILUNG, 26. MAI 2004: Das Protokoll regelt die Schlüsselfragen der Übergangsverfassung des Sudan, welche sechs Wochen nach Friedensschluss von einem Constitutional Review Committee vorgelegt werden muss. Für wichtige politische Fragen wie das Wahlrecht, die Steuerpolitik, Menschenrechte und das Referendum für den Südsudan werden Kommissionen eingesetzt werden, deren Mitglieder von den beiden Verhandlungsparteien bestimmt werden. Die Exekutive wird vom Präsidenten und zwei Vizepräsidenten geführt, erster Vizepräsident wird der Führer der SPLM/A. Letzterer wird zugleich der Präsident der weitgehend autonomen Regierung des Südsudan. Der Südsudan wird eine eigene Verfassung erhalten. Im Parlament, das aus zwei Kammern bestehen wird, wird die regierende Kongresspartei 52 Prozent der Sitze erhalten, die SPLM 28 Prozent, andere südsudanesi-

sche Gruppen erhalten 6 Prozent, 14 Prozent gehen an die nordsudanesische Opposition. Nach der Hälfte der Interimperiode sind freie Wahlen auf allen politischen Ebenen vorgesehen. Diese Wahlen könnten den Grundstein für einen echten politischen Wandel im Sudan legen. Die Parteien haben sich allerdings trotz großen internationalen Drucks in dieser Frage durch eine Terminklausel die Verschiebung des Termins aus wichtigen Gründen vorbehalten. Daher wären freie Wahlen auf nationaler Ebene nach drei Jahren eine Überraschung.

Schließlich sieht das Protokoll die Beibehaltung des islamischen Strafrechts, der Sharia, im Sudan vor. Nur im Südsudan und für Nicht-Muslime im Norden wird die Sharia nicht angewendet. Die SPLM hat damit der Fortexistenz der Sharia im Sudan prinzipiell zugestimmt, obwohl dies seit der Machtergreifung der Islamisten das Haupthindernis für einen Friedensschluss war. Damit wird ein zentrales Hemmnis für eine weitere politische Öffnung in der Übergangsverfassung festgeschrieben.

DIE PROTOKOLLE ÜBER DEN STATUS DER PROVINZEN ABYEI, NUBA UND BLUE NILE, 26. MAI 2004: Eine Einigung über den Status der umstrittenen Provinzen war bis zuletzt problematisch. Der Hauptstreitpunkt war die Zugehörigkeit der Provinzen zum Süd- oder Nordsudan. Der Befreiungskampf der SPLA wurde von Teilen der Bevölkerung in diesen Provinzen unterstützt. Nuba und Blue Nile gehörten historisch jedoch nicht zum Südsudan, Abyei wurde noch vor der Unabhängigkeit dem Nordsudan angeschlossen.

Für Nuba und Southern Blue Nile hat man sich nun auf eine begrenzte Autonomie und eine spätere endgültige Regelung des Status durch die politischen Institutionen in den Regionen geeinigt. Damit wird einer zentralen Forderung der Regierung nach der Anerkennung der Provinzgrenzen zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 1956 zunächst Genüge getan. In der Provinz Abyei soll allerdings gleichzeitig mit dem Referendum über den Status des Südsudan ein Referendum über die Zugehörigkeit der Provinz zu Süd- oder Nordsudan durchgeführt werden.

Der Frieden ist eine Chance – doch sie zu nutzen wird schwierig sein

Am 9. Januar 2005 wurden ein permanenter Waffenstillstand und der endgültige Friedensvertrag – zusammengesetzt aus den oben beschriebenen

Protokollen – zwischen der sudanesischen Regierung und der SPLM/A in Kenia unterschrieben.⁷ Viele Beobachter hatten bereits begonnen, am erfolgreichen Abschluss der Friedensbemühungen zu zweifeln. Zu lange zogen sich die Verhandlungen hin und zu sehr wurde die politische Situation von dem Krieg in Darfur überschattet. Dementsprechend hielt sich die öffentliche Begeisterung über den Frieden in Khartum sehr in Grenzen. Doch wo steht der Sudan tatsächlich nach dem Friedensschluss?

Verläuft alles nach dem für die geplante sechseinhalbjährige Interimperiode vereinbarten offiziellen Fahrplan, dann wird es im Laufe des Jahres 2005 eine neue Regierung geben, im Jahr 2008 freie Wahlen auf allen politischen Ebenen und im Jahr 2011 ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan. Im Südsudan soll der Frieden durch 10 000 Soldaten der Vereinten Nationen abgesichert werden. Am Ende wird entweder ein einheitlicher demokratischer Sudan stehen, oder aber die Trennung in zwei souveräne Staaten vollzogen werden.

Der Frieden ist in einem doppelten Sinn nicht umfassend: Es sind nicht alle Konfliktursachen berücksichtigt und auch nicht alle relevanten Akteure.

Im Kern führt der Friedensschluss zu einem Bund zwischen zwei autoritären Machthabern, die sich in ihren jeweiligen Landesteilen repressiv-autoritär gegenüber der Bevölkerung verhalten haben. Wie ihre Partnerschaft in der Regierung aussehen wird, ist offen. Alle anderen politischen Akteure (Parteien, Zivilgesellschaft) waren vom Friedensprozess ausgeschlossen und werden zunächst auch von der Regierung ausgeschlossen sein. Eine bereits wenige Tage nach dem Friedensschluss in Kairo mit der National Democratic Alliance (*NDA*) – einem Zusammenschluss einiger nordsudanesischer Oppositionsgruppen und der SPLM – getroffene Vereinbarung deutet darauf hin, dass man versucht, andere Parteien in die Regierung einzubinden. Letztlich scheint jedoch jede Gruppe vor allem darauf bedacht, in einem Wechselspiel der Allianzen die Oberhand zu behalten.

7. In der letzten Phase der Verhandlungen wurde die praktische Umsetzung des Friedens konkretisiert. Der Hauptstreitpunkt blieb bis zuletzt die künftige Finanzierung der SPLA-Armee, die nun nicht aus dem nationalen Budget erfolgen wird.

Trotzdem ist der Friedensschluss die derzeit bestmögliche Alternative, auch wenn die praktische Umsetzung sehr schwierig sein wird. Die Protokolle enthalten viel Positives, nicht zuletzt das Versprechen von Demokratie, Menschenrechten und Selbstbestimmung, und sie könnten damit den Sudan aus seiner internationalen Isolierung herausführen. Vor allem im Norden keimt Hoffnung auf einen einheitlichen und vor allem demokratischen Sudan. Auf der anderen Seite gibt es viele Südsudanesen, denen es vor allem auf ihr Selbstbestimmungsrecht und weniger auf eine Demokratisierung ankommt. Aus ihrer Sicht ist die Wartezeit bis zum Referendum über die erhoffte Unabhängigkeit viel zu lang.

Die Zerbrechlichkeit des Friedens zeigt sich auch daran, dass beide Seiten ihre Armeen behalten. Die Kompromisse der Friedensverhandlungen ebnen – inhaltlich betrachtet – einer Unabhängigkeit des Südsudan den Weg, wie bei der Verteilung der Öleinkünfte gesehen werden kann (s.o.). Während man sich auf der Ebene politischer Eliten auf solche Kompromisse geeinigt hat, wurde eine entscheidende Konfliktursache vergessen, nämlich die Armut und die damit verbundenen sozialen Konflikte. Der Frieden ist folglich in einem doppelten Sinn nicht umfassend: Es sind nicht alle Konfliktursachen berücksichtigt und auch nicht alle relevanten Akteure.

Der Frieden bedeutet im Südsudan eine große Verbesserung der Lebenssituation, insbesondere durch die Einstellung der Bombardierung ziviler Ziele durch die Regierung. In einigen Regionen wird der Frieden jedoch kein Ende der Gewalt bedeuten. In der Provinz Upper Nile ist die Gefahr der Fortführung durch Kämpfe verschiedener lokaler Milizen sehr groß, und es ist nicht auszuschließen, dass diese Milizen weiterhin von der Regierung unterstützt werden. In mehreren Regionen des Südsudan könnten Folgekonflikte aufbrechen, intra-ethnische Konflikte, zwischenethnische Konflikte ebenso wie Konflikte zwischen Regionen. Und ein Ende der Gewalt ist auch in anderen Landesteilen nicht sichtbar, insbesondere nicht in Darfur. Doch trotz all dieser Schwierigkeiten bietet sich den Sudanesen zum ersten Mal seit vielen Jahren die Chance auf ein friedliches Zusammenleben.

Internationaler Druck als Friedensursache?

Nach 22 Kriegsjahren drängt sich die Frage auf, warum es gerade jetzt zu einem Friedensschluss gekommen ist. Es war seit Jahren offensichtlich,

dass der Krieg zwischen Nord- und Südsudan militärisch nicht zu entscheiden war, aber Friedensbemühungen waren zuvor nie erfolgreich. Nach einem derart langen Krieg drängt sich die Vermutung auf, die eigentliche Friedensursache sei die schiere physische Erschöpfung des Landes.

Tatsächlich gibt es kaum einen normalen Sudanese, der für die Fortsetzung des Krieges plädieren würde. Auf südsudanesischer Seite ist die physische Erschöpfung von Land und Leuten eindeutig. Jegliche Infrastruktur ist vernichtet, die Hälfte der Bevölkerung hat den Südsudan verlassen. Auch in den nördlichen Teilen des Landes ist eine physische Auszehrung zu beobachten. Sie ist jedoch nur zum Teil durch den Krieg mit dem Südsudan verursacht. Die Verarmung eigentlich aller Regionen, die auch die urbane Mittelschicht erfasst hat, ist ebenso auf die Wirtschaftspolitik und Kleptokratie des Regimes zurückzuführen.⁸

Und doch: Trotz dieser »Erschöpfung« geht es den politischen Entscheidungsträgern beider Kriegsparteien nach wie vor ökonomisch gut, und man darf eher an ihrem Friedenswillen zweifeln. Daher muss der internationale Druck als der wichtigste Erklärungsfaktor für den Frieden betrachtet und dabei insbesondere die Rolle der Vereinigten Staaten hervorgehoben werden. Mit dem us-Sondergesandten John Danforth und einer Friedensinitiative begannen die USA im Jahr 2001 eine aktive Sudanpolitik. Die USA erlegten der Regierung Sudans ultimative Verhaltensregeln auf, wie beispielsweise ein Ende der Bombardierungen im Südsudan, um den Friedenswillen der sudanesischen Machthaber zu testen. Auf diesem Weg konnte schließlich ein räumlich begrenzter Waffenstillstand in den Nubabergen erreicht werden.

Zudem hat die Verabschiedung des »Sudan Peace Act« im amerikanischen Kongress den Druck auf Sudan massiv verstärkt. Dieses Gesetz verpflichtet den us-Präsidenten zur regelmäßigen Berichterstattung über den Fortschritt der Friedensverhandlungen. Für den Fall unzureichender Fortschritte wird der sudanesischen Regierung nicht nur mit Sanktionen gedroht, sondern auch mit einer beträchtlichen finanziellen Unterstützung der SPLM. Später wurde eine Liste des CIA von elf Mitgliedern des

8. Seit Beginn der 1990er Jahre hat das Regime eine kontinuierliche Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung und Privatisierung durchgeführt, die mit einem Rückzug aus dem staatlichen Gesundheits- und Bildungssystem einherging. Auch in den für den Sudan grundlegenden Agrarsektor wird kaum mehr investiert, und die Importe von Grundnahrungsmitteln nehmen jährlich zu.

engsten sudanesischen Führungszirkels lanciert, die wegen ihrer Verantwortung für schwere Menschenrechtsverletzungen international strafrechtlich verfolgt werden sollten.

Bei den IGAD-Friedensverhandlungen in Kenia wurde die Vermittler-tätigkeit der USA sowie Großbritanniens und Norwegens intensiviert. Der Verhandlungsprozess wurde vom sogenannten IGAD-Partner-Forum (IPF) unterstützt. Mit dem kenianischen General Lazarus Sumbeywo wurde ein geschickter und bei den Verhandlungsparteien akzeptierter Hauptunterhändler gefunden. IGAD als Organisation wäre zu schwach und die Mitgliedsländer zu zerstritten gewesen, um allein die Friedens-verhandlungen voranzubringen. Der IGAD-Friedensprozess bot aber das richtige Forum zur richtigen Zeit, um das durch die US-Friedensinitiative entstandene Moment zu nützen. Der internationale Druck sorgte dafür, dass die Verhandlungen, die auch nach dem Machakosprotokoll mehrfach vor dem ergebnislosen Abbruch standen, am Leben gehalten wurden. Er verhinderte aber nicht die Eskalation des Konflikts in Darfur.

Eine angekündigte humanitäre Krise in Darfur

Dass der Sudan im Jahr 2004 wieder in den Medien auftauchte, ist nicht dem Friedensprozess zu verdanken, sondern war eine Reaktion auf den »neuen« Krieg in Darfur, dem Westen des Landes. Das internationale Bild des Sudan war völlig von der Darfur-Krise bestimmt, zugleich war die mediale Darstellung der Ereignisse sehr verkürzt. Zynisch gesprochen war der Darfurkonflikt nötig, damit der Sudan überhaupt wahrgenommen wurde. Dadurch entstand ein beträchtlicher politischer Druck auf die Regierung des Landes.

Das Kernproblem in Darfur ist eine zunehmende Ressourcenknappheit, insbesondere die Verknappung von Land, das sowohl von Ackerbauern als auch von den halbnomadisch lebenden Viehhirten und Kamelnomaden gebraucht wird. Traditionell auf Kooperation ausgerichtete Beziehungen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen wurden durch die Bevölkerungszunahme und zunehmende Ressourcenknappheit weiter erschwert.

Die Eskalation der schon lange existierenden Konflikte in Darfur ist im direkten Zusammenhang mit dem Friedensprozess zwischen der Regierung und der SPLM zu sehen.⁹ Der IGAD-Ansatz, neben diesen beiden Akteuren keine weiteren Verhandlungsparteien zuzulassen, war verhand-

lungstechnisch sinnvoll, ließ jedoch die politischen Realitäten außer Acht: Nicht nur der Süden, sondern im Grunde alle Regionen des Sudan wurden politisch und ökonomisch marginalisiert und schienen nun wiederum von der Teilhabe politischer Macht im Sudan ausgeschlossen. Die SPLM/A hatte jedoch genau diese Teilhabe durch den bewaffneten Kampf erreicht, zumindest schien die Regierung nur mit bewaffneten Gruppen zu verhandeln. Dies war ein eindeutiger Anreiz, auch in Darfur zu den Waffen zu greifen.

Um die Friedensverhandlungen zwischen Regierung und SPLM/A in Kenia nicht zu gefährden, wurde die Regierung in Khartum über Monate hinweg nicht ausreichend unter Druck gesetzt. Dies hat die sudanesishe Regierung darin bestärkt, auf eine militärische Lösung in Darfur zu setzen.

Es gibt in der Region zwei Widerstandsbewegungen, die im Februar 2003 den bewaffneten Kampf aufnahmen: die Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) und das Justice and Equality Movement (JEM). Die Rebellen in Darfur waren zunächst sehr erfolgreich, eroberten vorübergehend selbst den Flughafen der Provinzhauptstadt El Fasher und fügten der Regierungsarmee schmerzliche Verluste zu. Die Regierung griff zu den im Südsudan jahrelang erprobten Mitteln. Man ließ Dörfer und Städte in Darfur aus der Luft bombardieren und bewaffnete arabische Reitermilizen, die so genannten Jenjaweed¹⁰, um gemeinsam mit der sudanesischen Armee gegen die Rebellen vorzugehen. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass die Zivilbevölkerung Hauptleidtragende des Krieges sein würde. Das Ergebnis sind mittlerweile bis zu 70 000 Tote und 1,2 Millionen Vertriebene.¹¹ In weiten Teilen Darfurs existieren

9. Einen guten Überblick über die Geschichte der Konflikte in Darfur gibt Adam Azzain Mohamed 2004: *The New Civil War in Darfur Region of Western Sudan: Background and Situation Analysis*, unveröffentlichtes Papier, Khartum.

10. Die Jenjaweed stammen allerdings nicht nur aus Sudan, sondern auch aus Tschad und weiteren westafrikanischen Ländern.

11. Zahlen der WHO, Oktober 2004. Einen Überblick über die Situation in Darfur gibt z.B. ICG Africa Report no. 80, 23. May 2004: *Sudan: Now or Never in Darfur*, www.crisisweb.org. Vgl. auch den Bericht von Amnesty International: *Sudan: Darfur: Too many people killed for no reason*, Februar 2004, www.web.amnesty.org/library/index/engafsr540082004.

keine Dörfer mehr. Die in Lagern untergebrachten Flüchtlinge sind oft selbst dort schutzlos den Jenjaweed ausgeliefert. Mindestens bis Ende September 2004 gab es Augenzeugenberichten zufolge systematische Vergewaltigungen und gezielte Hinrichtungen von Kindern.

Seitens der USA und der Vereinten Nationen werden der sudanesischen Regierung »ethnische Säuberungen« und versuchter Genozid an den afrikanischen Stämmen Darfurs (Zaghawa, Fur, Masalit) vorgeworfen. In Europa wurde häufig eine Parallele zum Völkermord in Ruanda gezogen. Tatsächlich hat man trotz vieler Warnungen nicht rechtzeitig auf die zunehmende Gewalt in Darfur reagiert. Für die Staatengemeinschaft ergab sich ein Dilemma: Um die Friedensverhandlungen zwischen Regierung und SPLM/A in Kenia nicht zu gefährden, wurde die Regierung in Khartum über Monate hinweg nicht ausreichend unter Druck gesetzt. Dies hat die sudanesischen Regierung darin bestärkt, auf eine militärische Lösung in Darfur zu setzen. Während des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes nahm der Druck auf die sudanesischen Regierung wegen Darfur dann zwar zu, allerdings machte man schon im Dezember 2004 wieder einen Rückzieher: Nach einer bezüglich Darfur sehr schwachen UN-Sicherheitsratsresolution eskalierte der Krieg. Mittlerweile ist klar, dass die Regierung sich ohne ein Ende der willkürlichen Gewalt in Darfur nicht aus ihrer internationalen Isolierung lösen kann.

Vom Regionalkonflikt zu einem Flächenbrand?

In Darfur überlagern sich verschiedene Konfliktursachen:

- ▶ Ein Zentrum-Peripherie-Konflikt: Die Region wurde von der Zentralregierung über Jahre politisch und ökonomisch marginalisiert.
- ▶ Ein Ressourcenkonflikt über die Landnutzung zwischen nomadischen Viehhaltern und sesshaften Ackerbauern: Dieser Konflikt hat sich durch Dürren und durch zunehmende Immigration von arabischen Nomaden vor allem aus Tschad stark verschärft. Ebenso ziehen arabische Nomaden vermehrt von Nord- nach Süddarfur, wo überwiegend Ackerbauern leben.
- ▶ Ein ethnischer Konflikt zwischen arabischen und nicht-arabischen Bevölkerungsgruppen: Die friedliche Koexistenz der verschiedenen Bevölkerungsgruppen wurde nicht nur durch die zunehmende Ressourcenknappheit, sondern auch durch die einseitige Unterstützung der arabischen Bevölkerungsgruppen von Seiten der Zentralregierung erschwert.

- Ein Konflikt um arabische Milizen, die von der Regierung bewaffnet worden sind: Die so genannten Jenjaweed-Milizen haben von der Regierung freie Hand erhalten, um gegen die Zivilbevölkerung unter den Zaghawa, Fur und Masalit vorzugehen. Es handelt sich zum Teil schlicht um kriminelle Banden. Die Grenze zwischen Jenjaweed und Regierungsarmee ist fließend. Jenjaweed-Attacken gegen die Bevölkerung wurden von der Armee abgesichert.

Schon immer gab es in Darfur Auseinandersetzungen um Land und vor allem Landnutzung. Die lokalen Konflikte in Darfur haben sich aber insofern verändert, als sie nun nicht mehr nur indirekt sondern direkt in ein größeres Konfliktsystem eingebunden sind. Die anfangs rein regionalen Konflikte wurden zunächst nationalisiert und schließlich internationalisiert. Die einseitigen Interventionen der Zentralregierung seit Mitte der 1980er Jahre und die zunehmende ökonomische und politische Marginalisierung Darfurs zugunsten der Zentralregion um Khartum haben die Herausbildung von Widerstandsbewegungen ermöglicht. Deren Ziele sind mehr Autonomie (nicht jedoch Unabhängigkeit!) für Darfur, und ein Umsturz der Zentralregierung. Die Ziele sind also auf den ganzen sudanesischen Staat bezogen und nicht mehr nur auf Darfur. Zudem kommt der politische Widerstand mittlerweile aus mehreren Regionen: Politische Führer aus dem Westen und dem Osten des Landes befinden sich in engem Austausch über gemeinsame politische Ziele gegenüber der Zentralregierung.¹² Es gibt darüber hinaus Hinweise, dass sich der Widerstand gegen die Zentralregierung sogar in einem Halbkreis um Khartum organisieren könnte (Darfur-Südkordofan-Beja), mit dem Ziel, sich des Regimes zu entledigen. Darüber hinaus werden scheinbar beide Widerstandsbewegungen von nationalen politischen Akteuren unterstützt, vermutlich vom Popular Congress des derzeit inhaftierten Religionsführers Hassan el Turabi und auch von der südsudanesischen SPLM.

Auf lange Sicht ist die ideologische Begründung des politischen Widerstandes in Darfur besonders wichtig: Mittlerweile wird von einem Krieg zwischen *afrikanischen* Bevölkerungsgruppen und *arabischen* Milizen gesprochen. Die Vorstellung von afrikanischen Stämmen und arabischen Stämmen, die sich gegenseitig bekriegen, ist jedoch zu einfach. Tatsächlich gibt es in Darfur ebenso Auseinandersetzungen zwischen ver-

12. Im Osten des Sudan wird die Bevölkerungsgruppe der Beja vom Beja Congress vertreten. Dieser wird vermutlich von der eritreischen Regierung militärisch unterstützt.

schiedenen arabischen Gruppen und zwischen verschiedenen afrikanischen Gruppen. Überdies ist eine klare Abgrenzung zwischen »afrikanisch« und »arabisch« oft weder möglich noch sinnvoll. Klare Abgrenzungsmerkmale fehlen und die arabische Sprache ist ein verbindendes Element für die gesamte Bevölkerung Darfurs. Trotzdem stößt man in der Diskussion mit Menschen aus Darfur immer häufiger auf solch ein kulturelles Erklärungsmuster des Krieges. Ein stärker werdendes »afrikanisches Selbstverständnis« wird jedoch das Kräfteverhältnis zwischen den politischen Akteuren im Sudan zu Ungunsten der gegenwärtigen »arabischen« Machthaber verschieben.

Erfolgreiche Internationalisierung

Ein deutlicher Unterschied zwischen den Kriegen in Darfur und im Südsudan ist die große internationale Aufmerksamkeit, die Darfur zuteil wird. Während der Krieg im Südsudan über viele Jahre weitgehend unbemerkt von der internationalen Öffentlichkeit geführt wurde, war Darfur über Wochen ein Thema in der internationalen Presse und im Fernsehen.

Die Regierung des Sudan hat offensichtlich nicht mit einer so starken Reaktion der Staatengemeinschaft gerechnet, denn ihre Vorgehensweise glich weitgehend der im Südsudan oder auch in den Nubabergen: Sie setzte zunächst auf eine militärische Lösung, bewaffnete regierungstreue Bevölkerungsgruppen und Milizen, und agierte dabei gegenüber der Zivilbevölkerung völlig rücksichtslos.

Hingegen wollten sowohl SLM/A als auch JEM von Beginn an eine Internationalisierung des Darfurkonfliktes erreichen. Dass dies gelang, wurde durch mehrere Faktoren begünstigt:

- ▶ Einflussreiche Vertreter der Rebellen leben in Mitteleuropa, von wo sie die internationale Öffentlichkeit vergleichsweise leicht mobilisieren können.
- ▶ Durch den fortgeschrittenen Naivasha-Friedensprozess war bereits ein gewisses öffentliches Interesse am Sudan entstanden.
- ▶ Die amerikanische Regierung wollte einen außenpolitischen Erfolg durch einen Friedensschluss im Sudan. Dies erklärt das große Interesse am Sudan und die harsche – wenn auch späte – Reaktion auf die Entwicklungen in Darfur, als im Wahlkampfjahr 2004 der vermeintliche außenpolitische Erfolg in eine humanitäre Krise umzukippen drohte.

Die Internationalisierung hat die Darfurkrise zu einem existenziellen Problem für die sudanesische Regierung gemacht, weil ein immenser Druck durch die Staatengemeinschaft und die Vereinten Nationen ausgeübt wird. In den Resolutionen des VN-Sicherheitsrats wurde ultimativ mit Sanktionen gedroht, und Sudan musste der Präsenz von Truppen der Afrikanischen Union (AU) als Beobachter zustimmen. Die AU hat eine Mission mit über 3000 internationalen Soldaten nach Darfur entsandt. Diese Mission, finanziert u.a. von EU und USA, wird international als Testfall betrachtet für die Fähigkeit der AU, regionale Konflikte eigenständig zu lösen.

Ansätze zur Konfliktregulierung?

Im September 2003 wurde zwischen Regierung und SLM ein Waffenstillstandsabkommen geschlossen, vermittelt vom Präsidenten des Tschad. Die SLM zweifelte das Abkommen postwendend an, da die Verhandlungsteilnehmer unter Druck gesetzt worden seien. Am 8. April 2004 wurde ein erneuter Waffenstillstand vereinbart, dieser wird seither jedoch häufig gebrochen. Zuletzt wurden von der Afrikanischen Union getragene Friedensgespräche in Abuja, Nigeria, abgehalten, allerdings am 18. September 2004 ergebnislos abgebrochen.

International scheint man weiterhin auf Druck zu setzen, auch mit der Androhung von Sanktionen und der Entsendung internationaler Truppen. Das ist insofern richtig, als dem Regime in Khartum der politische Wille fehlt, den Krieg zu beenden. Doch ob in Darfur durch eine internationale Intervention eine Lösung gefunden werden kann, ist fraglich.

Unter Berücksichtigung traditioneller Konfliktlösungsmechanismen, d.h. vor allem durch Schlichtung der Chiefs, könnte eine Versöhnung in der Region erreicht werden.

Um einen stabilen Frieden in Darfur zu erreichen, müssen vielmehr wohl koordinierte, von der Staatengemeinschaft gestützte Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien stattfinden, die mit glaubhaftem internationalem Druck einhergehen. Die IGAD-Friedensverhandlungen zwischen Regierung und SPLM in Kenia bieten bereits ein gutes Beispiel. Gleichzeitig muss eine Lösung unter Einbeziehung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Darfur selbst gefunden werden.

Da die kämpfenden Kriegsparteien alle aus der Region kommen, liegt es auf der Hand, dass sie sich letztlich wieder miteinander arrangieren müssen. Unter Berücksichtigung traditioneller Konfliktlösungsmechanismen, d.h. vor allem durch Schlichtung der Chiefs, könnte eine Versöhnung in der Region erreicht werden. Dies sollte prinzipiell möglich sein, da lokale Schlichtungsansätze in Darfur eine lange Tradition haben. Allerdings sind viele traditionelle Führer heute von der Zentralregierung eingesetzt und bezahlt, d.h. parteiisch.

Eine umfassende Konfliktlösung müsste dreierlei Elemente enthalten: eine Autonomieregelung für Darfur, eine deutliche politische Dezentralisierung zugunsten der restlichen nordsudanesischen Provinzen sowie ein tragfähiges lokales Landregime, in dem die Frage von Landeigentum und -nutzung in Darfur geregelt wird. Schließlich werden konkrete und zielgerichtete Entwicklungsperspektiven für Darfur benötigt. Die traditionelle Subsistenzwirtschaft kann den gestiegenen Bevölkerungszahlen nicht gerecht werden. Deswegen ist eine Transformation bzw. Modernisierung der Landwirtschaft im Sudan nötig.¹³

Die Zentralregierung unter Druck

Die Ereignisse in Darfur haben Sudan entscheidend verändert. War vor der Eskalation des Krieges in Darfur ein Friedensschluss zwischen Nord- und Südsudan zu erwarten, der zwei autoritäre Machthaber verbindet und dem Regime al Bashirs die Fortexistenz ermöglicht, so ist die Regierung in Khartum nun nachhaltig geschwächt: International steigt der politische Druck wegen der Darfurkrise, innenpolitisch gibt es Widerstand vom Popular National Congress (PNC) des geschassten Religionsführers Hassan el Turabi und – noch wichtiger – von Mitgliedern des regierenden National Congress.

Die islamische Bewegung ist zunehmend in sich zerstritten, weil Teile nicht mit dem Frieden von Naivasha und mit der Regierungspolitik in Darfur einverstanden sind. Im September 2004 haben diese internen Differenzen zu einer ersten politischen Eskalation geführt: Nach einem echten oder vermeintlichen Putschversuch am 25.9.2004 wurde die gesamte politische Führung des PNC verhaftet und ganz Khartum von Militär und

13. Den Hinweis auf diesen Aspekt verdanke ich Dr. Adam Azzain, Vortrag am 10.10.2004 in Khartum.

Polizei mit Razzien überzogen. Die sonst so rational agierende Regierung schlug um sich. Das Regime hinterlässt gegenwärtig den Eindruck, als wäre es ein Regime, das seinen politischen Herbst durchlebt. Doch was kommt danach?

Trotz des Friedensschlusses steht der Sudan *zunächst* nicht vor einem Machtwechsel. Die SPLM wird lediglich an der Macht beteiligt und im Südsudan die dominante politische und militärische Kraft sein. In der Zentralregierung bleibt der National Congress mit einer großen parlamentarischen Mehrheit weiterhin tonangebend.

Wie in der Analyse der Friedensprotokolle dargelegt, werden verschiedene Pakte zwischen Hauptakteuren geschlossen, die die Grundlage für die Partnerschaft SPLM/Regierung für die Interimperiode sind. Um mittelfristig ihre Macht abzusichern, sind jedoch beide Akteure auf neue Allianzen angewiesen, und es ist fraglich, ob der politische Pakt der Machtteilung lange halten wird. Mit einer komfortablen Parlamentsmehrheit im Rücken ist die Regierung nicht mehr wirklich auf die SPLM angewiesen und kann versuchen, in gewohnter Manier Oppositionsparteien und die SPLM gegeneinander auszuspielen. Deren Führung unter John Garang könnte versucht sein, sich als Juniorpartner an der Regierung für die anderen marginalisierten Regionen einzusetzen, um ihrerseits politisches Profil und Allianzpartner zu gewinnen. In der Konsequenz kann dies nur allzu leicht zu einer gegenseitigen Blockade zweier konkurrierender Regierungsparteien führen.

Bringt der Frieden eine politische Öffnung mit sich?

Der Sudan hat in den letzten Jahren eine vorsichtige politische Liberalisierung erlebt, die allerdings seit 2002 auf einem mäßigen Niveau stagniert. Pressezensur und willkürliche politisch motivierte Verhaftungen sind nach wie vor üblich. Der Staatssicherheitsapparat gilt als die eigentliche Macht im Staate. Im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre gibt es sehr viel mehr politische Freiheiten, aber eine weitergehende Demokratisierung bleibt unwahrscheinlich. Die beiden großen Oppositionsparteien, die UMMA und Democratic Unionist Party (DUP), sind schwach. Sie stellen keine überzeugende politische Alternative zur Regierung dar. Ihr Reservoir an fähigen Politikern ist sehr begrenzt und ihre Leistungen waren in der Vergangenheit enttäuschend. Ihre Machtbasis beruht in erster Linie auf der traditional-religiösen Legitimation ihrer Führer. Die Or-

organisationen politisch-progressiver Alternativen, ehemals die Gewerkschaften, Kooperativen und Berufsverbände, leiden an der Verarmung der Mittelklasse als Trägergruppe.

Die Zivilgesellschaft kann die Schwäche des politischen Systems nicht ausgleichen. Zwar waren zivilgesellschaftliche Organisationen die einzigen, die seit Mitte der 1990er Jahre demokratische Alternativen für den Sudan formuliert haben, doch agieren sie überwiegend in der Hauptstadt Khartum. Diese Nichtregierungsorganisationen sind ein Forum für die Entstehung demokratischer und säkularer Werte. Doch es fehlt ihnen an den notwendigen Fähigkeiten und an der notwendigen sozialen Verankerung, um kurzfristig die politische Entwicklung maßgeblich zu beeinflussen.

Das herrschende Regime verhält sich gegenüber jeglicher gesellschaftlicher und politischer Mobilisierung argwöhnisch und hat das internationale Interesse an einer Stärkung der Zivilgesellschaft erkannt. Um die Zivilgesellschaft zu kontrollieren und zu beeinflussen, wurden sudanesishe Nichtregierungsorganisationen strikten Regularien unterworfen. Darüber hinaus sind seit 2002 mehrere 100 regierungsnahen Nichtregierungsorganisationen gegründet worden.¹⁴ Die Tendenz zu einer stärkeren zivilgesellschaftlichen Vernetzung wurde durch das Verbot oder die Nichtzulassung von NGO-Netzwerken gekontert. Seit 2004 gründet die Regierung zudem eigene NGO-Netzwerke, die mit den zivilgesellschaftlichen namensgleich sind.¹⁵

Es handelt sich also nicht nur um Maßnahmen gegen eine freie Organisation der Zivilgesellschaft, sondern das Vorgehen muss im Rahmen einer Strategie der Staatssicherheit gesehen werden, die darauf abzielt, alle gesellschaftlichen Bereiche zu durchdringen. Die Elite der Staatssicherheit – als eigentliche Macht im Staate – hat nicht nur alle politischen und öffentlichen Institutionen durchsetzt, sondern seit geraumer Zeit Wirtschaftsunternehmen erworben. Die Verflechtung zwischen Regierung und Wirtschaft dehnt sich nunmehr auf die Zivilgesellschaft aus.

14. Sogenannte GONGOS (Government orientated NGOs).

15. Beispielsweise das Civil Society Network for Peace oder das Female Genital Mutilation Network.

Ein Friedensschluss als Anfang

Der Sudan muss in den kommenden Jahren enorme Aufgaben bewältigen. Um den sudanesischen Staat zusammenzuhalten, braucht es künftig klare politische Visionen. Diese müssen nicht auf kulturellen oder nationalen Ideen beruhen, welche allzu leicht wieder Konflikte provozieren. Eine Alternative könnte eine partizipative und pluralistische – in einem weiten Sinn demokratische – politische Kultur sein, die es den vielen verschiedenen Bevölkerungsgruppen erlaubt, sich gleichberechtigt im politischen System einzubringen.

Die Umsetzung des Friedensabkommens von Naivasha wird politisch und technisch schwierig sein. Der vermutlich noch geraume Zeit anhaltende Darfurkrieg wird die Stabilität des Landes umso mehr bedrohen.

Einerseits muss die politische Situation im Sudan also sehr nüchtern beurteilt werden. Aufgrund der großen kulturellen und politischen Differenzen wird der Friedensschluss in einem schwachen Staat bis auf weiteres kein Ende der Gewalt bedeuten. Andererseits muss dieser Friedensschluss als die einzige Chance auf eine friedliche Entwicklung begriffen werden, die der Sudan auf absehbare Zeit haben wird. Tatsächlich bietet das Friedensabkommen alle notwendigen Ansätze zu einer friedlichen und demokratischen Entwicklung des Landes.

Die Staatengemeinschaft muss dieses Ziel jedoch nicht nur mit UN- und AU-Truppen unterstützen. Sie muss auch mit kontinuierlichem, berechenbarem politischem Druck auf die friedliche und demokratische Entwicklung des Landes drängen.