



Sudan ein Jahr nach dem Friedensschluss: Das frühe Ende einer Partnerschaft

Manfred Öhm, FES Khartum

- Ein Jahr nach dem Friedensschluss zwischen Nord- und Südsudan sind entscheidende Teile des Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan umgesetzt: Die nationale Übergangsverfassung und die Verfassung des Südsudan wurden verabschiedet, das Parlament hat sich neu konstituiert und die Regierungen der Nationalen Einheit und des Südsudan wurden gebildet.
- In wichtigen Bereichen (Sicherheitspolitik, Ressourcenverteilung) gibt es jedoch starke Verzögerungen, zwischen den Parteien des Friedensabkommens hat ein massiver Vertrauensverlust stattgefunden. In der Regierung der nationalen Einheit gibt es zwischen ihnen keine Partnerschaft mehr.
- Angesichts der politischen Entwicklungen wird das Szenario der Teilung des Sudans wahrscheinlicher.
- Der Darfurkrieg und Konflikte in den anderen sudanesischen Regionen gefährden den Frieden im ganzen Sudan.

Am 9. Januar 2006 jährte sich der Friedensschluss im Sudan zum ersten Mal.

Entscheidende Teile des Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan wurden mittlerweile umgesetzt: Die Übergangsverfassung und die Verfassung des Südsudan wurden verabschiedet, das Parlament hat sich neu konstituiert und die Regierungen der Nationalen Einheit und des Südsudan wurden gebildet.

Trotz größter politischer Schwierigkeiten, nicht zuletzt verursacht durch den Tod des Vizepräsidenten John Garang, hat der Frieden bis jetzt gehalten.

Trotzdem muss die politische Entwicklung weiterhin mit viel Aufmerksamkeit betrachtet werden. In wichtigen Bereichen gibt es Verzögerungen bei der Umsetzung des CPA (Comprehensive Peace Agreement), insbesondere in sicherheitspolitischen Fragen. Die Macht der bisher regierenden Islamisten wurde gefestigt, die Führung der SPLM (*Sudan People's Liberation Movement*) um ihren neuen Vorsitzenden Cdr. Salva

Kiir ist wegen des mangelnden Kooperationswillens der islamistischen *National Congress Party (NCP)* in der Regierung frustriert und setzt scheinbar auf eine Spaltung des Landes.

Der wieder eskalierende Darfurkrieg im Westsudan und die drohenden bewaffneten Konflikte im Osten und Norden des Landes stellen eine Gefahr für den gesamten Sudan dar. Gerade wegen des Darfurkrieges droht das Regime international weiter isoliert zu werden.

1.) Die Regierung der nationalen Einheit: das frühe Ende einer Partnerschaft

Am 20. September wurde in Khartum die **Regierung der nationalen Einheit** benannt. Diese neue Regierung hätte gemäß Friedensvertrag bereits bis zum 9. August 2005 gebildet werden sollen. Die Verzögerung entstand nicht nur durch den Tod des ehemaligen Rebellenführers und Vizepräsidenten John Garang, sondern auch wegen eines zähen Ringens um die Verteilung der Ressorts zwischen der *National Congress Party* und der *SPLM*, insbesondere um die

beiden Schlüsselministerien für Energie (Öl!) und Finanzen. Das Ergebnis dieses Ringens ist, dass die SPLM von allen Schlüsselministerien ferngehalten wurde. Gleichzeitig wurden auf der Seite der Kongresspartei verstärkt islamistische Hardliner wie Innenminister Zubeir Bashir Taha und der Staatsminister im Außenministerium, Ali Ahmed Kerti, in die Regierung eingebunden.

Präsident Omar el Bashir hat bei der Ernennung der nordsudanesischen Regierungsmehrheit die Vorschläge des zweiten Vizepräsidenten Ali Osman Taha übergangen, und stattdessen die meisten Regierungspositionen mit Personen seines eigenen Vertrauens besetzt. Dies ist insofern bemerkenswert, als Ali Osman Taha einer der Architekten des Friedensvertrages ist. Insgesamt hinterlässt die Regierungsbildung den Eindruck, dass die regierende *Nationale Kongresspartei* an einem politischen Wandel nicht interessiert ist.

Die der nordsudanesischen Opposition gemäß Friedensabkommen zustehenden Ämter wurden überwiegend mit Marionettenpolitikern des Regimes besetzt. Die vielleicht wichtigste Oppositionspartei *Umma* hat sich einer Regierungsbeziehung verweigert, die oppositionelle *Democratic Unionist Party (DUP)* ist mit zwei Vertretern symbolisch an der Macht beteiligt. Den Quotenanforderungen des Friedensabkommens (*NCP* 52%, *SPLM* 28 %, Nordopposition 14%, Südopposition 6%) wurde damit formal entsprochen. Faktisch hat die islamistische *NCP* in der neuen Regierung wie im Parlament eine strukturelle Mehrheit.

Die stolze Zahl von zwölf Beratern beim Präsidialamt wirft die Frage auf, ob beim Präsidenten eine Art Schattenkabinett eingerichtet wurde. Unter den Beratern sind so mächtige Personen wie der bisherige Landwirtschaftsminister al Khalifa und der ehemalige Außenminister Osman Ismael. Während mit letzterem sozusagen ein Außenamt im Präsidentenpalast eingerichtet wurde, wurde dem südsudanesischen Außenminister Lam Akol mit Ali Ahmed Kerti ein extremer Hardliner als Staatssekretär zur Seite gestellt.

Der Frieden sichert den Machterhalt der Islamisten – eine Partnerschaft zwischen der SPLM und der Kongresspartei gibt es nicht

Der bittere Streit bei der Regierungsbildung hat verdeutlicht, dass das Friedensabkommen die Macht der *National Congress Party* gesichert hat, und zwar international akzeptiert und auch von der *SPLM* gutgeheißen. Mangels einer Verschiebung der Machtverhältnisse im Zentralstaat kann man nur unter Vorbehalt von einer Phase des politischen Übergangs sprechen. Der Preis, den das islamistische Regime bisher hierfür gezahlt hat, ist in erster Linie der Machtverlust in der südsudanesischen Hauptstadt Juba, wo nun eine

von der *SPLM* geführte Regierung ernannt wurde. Ansonsten gibt es bei der Umsetzung des Friedensabkommens in elementaren Teilen Verzögerungen, Widersprüche und Obstruktion:

- ⇒ Das nationale Verfassungskomitee, zuständig für zentrale politische Fragen, arbeitet derzeit nicht mehr.
- ⇒ Verzögerungen bei der Offenlegung der Truppenstärke und -standorte der Regierungsarmee und der *SPLA*, bei den vereinbarten Truppenverlegungen, sowie eine Verzögerung bei der Bildung des so genannten *Joint Defense Board* rühren an der Grundlage des Friedensabkommens.
- ⇒ Die Ergebnisse der international besetzten Grenzfindungskommission für die zwischen *SPLM* und *NCP* umstrittene Region Abyei hat ihre Arbeit abgeschlossen. Doch Präsident al Bashir zögert mit der Anerkennung der Ergebnisse, während sich in Abyei mehrere tausend Soldaten gegenüberstehen. Beide Seiten versuchen angeblich, durch gesteuerte Migration vor Ort Fakten zu schaffen.
- ⇒ Nach der Parlamentseröffnung in Khartum wurden von der *NCP* über ein Dutzend nicht mit der *SPLM* abgestimmte Gesetzesentwürfe und -änderungen zur Abstimmung vorgelegt. Diese lagen nach Auskunft von Parlamentariern z. T. in unterschiedlichen Entwürfen, zu wenigen Exemplaren und nur in Arabisch vor, das zahlreiche *SPLM*-Parlamentarier nicht beherrschen.
- ⇒ In der Kommission zur Klärung des Status der Hauptstadt Khartum traten die Mitglieder der *NCP* dermaßen arrogant auf, dass die Arbeit ergebnislos abgebrochen werden musste.
- ⇒ Die Einsetzung wichtiger, im Abkommen vorgesehener Friedenskommissionen wie der nationalen Ölkommision und der Evaluationskommission für die Umsetzung des CPA erfolgte nur mit großer Verspätung, die Bildung einer nationalen Wahlkommission entgegen dem CPA noch gar nicht.
- ⇒ Wahlen in entscheidenden öffentlichen Institutionen, beispielsweise an den Universitäten, beim Bauernverband und Juristenverband wurden angeblich von der Staatssicherheit zugunsten der regierenden Islamisten manipuliert.

Angesichts der Verzögerung in der Umsetzung des Friedensprozesses, der Dominanz von islamistischen Hardlinern in der neuen Regierung

und der anhaltenden Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten darf man annehmen, dass wesentliche Teile der *NCP* an einer Umsetzung des CPA nicht wirklich interessiert sind und stattdessen auf eine Strategie des *Business as usual* setzen: Gemäß ihrer bisherigen Machtstrategie versucht die *NCP*, Teile der Opposition in die Regierung einzubinden und zu korrumpieren und nur soviel vom Friedensabkommen umzusetzen wie absolut nötig. Die politisch eher unerfahrene *SPLM*-Führung ist darüber zutiefst frustriert: Die im Friedensvertrag vorgesehene Partnerschaft der beiden Akteure besteht nicht mehr. Die *SPLM* ihrerseits ist gegenwärtig der einzige politische Akteur, der politische Reformen im Sudan herbeiführen könnte. Dazu müsste sie jedoch mit anderen politischen Kräften und der Zivilgesellschaft in Dialog treten, was bisher kaum geschehen ist. Stattdessen glaubt in der *SPLM*-Führung kaum noch jemand an die Einheit des Landes. Das Interesse am Nordsudan scheint in der *SPLM*-Führung verloren zu gehen und man konzentriert sich allein auf den Südsudan. Die Hoffnung vieler Nordsudanesen auf eine *SPLM* als politische Reformkraft wird daher enttäuscht.

Doch auch im Südsudan brechen gegenwärtig mehrere interne ethnische und politische Konflikte auf, die die Stabilität und friedliche Entwicklung massiv gefährden. Den Islamisten in Khartum kann dies nur recht sein, haben sie doch über Jahrzehnte versucht, den Südsudan intern zu spalten.

2.) Nach dem Tod von John Garang ist das Misstrauen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen tiefer und offener geworden.

Der Tod des Vizepräsidenten des Sudan, Dr. John Garang, der am 30. Juli bei einem Hubschrauberabsturz im Südsudan ums Leben kam, und die darauf folgenden Unruhen in Khartum und Juba haben die politische und gesellschaftliche Lage im Sudan grundlegend verändert. Die Hoffnungen auf Frieden und politischen Wandel waren eng mit der Person Garangs verknüpft, mit seinem Tod ist die Hoffnung vieler Sudanesen verlorengegangen. Vor allem jedoch haben die Unruhen die gesellschaftliche Kluft zwischen Süd- und Nordsudanesen vertieft.

Die Nachricht vom Tod John Garangs führte in Khartum zu mehrtägigen Ausschreitungen, die nach offiziellen Angaben über 130 Todesopfer forderten (die tatsächliche Opferzahl dürfte deutlich höher liegen), sowie zahllosen Plünderungen, Vergewaltigen und der Zerstörung von Autos, Geschäften und Wohnhäusern. Staatliche Sicherheitskräfte haben auf die Unruhen spät und brutal reagiert. Es wurden mehrere tausend Menschen verhaftet, viele von ihnen willkürlich.

Es gibt zudem Berichte über zahlreiche Folterungen durch die Staatssicherheit.

Was bleibt ist ein Klima der Angst und der Enttäuschung, insbesondere durch die genannte Vorgehensweise der Staatssicherheit. Allem Anschein nach auch hat eine Bewaffnung bestimmter Kreise der Zivilbevölkerung stattgefunden, um auf künftige Unruhen besser vorbereitet zu sein. Das Misstrauen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist größer geworden und wird deutlicher und ohne Scham artikuliert. Insbesondere Südsudanesen leben in Khartum nach wie vor in Angst vor neuen Übergriffen durch die Staatssicherheit. Erkennbare Muster der Organisation während der Unruhen, das Verhalten der Regierung, insbesondere die späte Bekanntgabe des Todes von Garang und das späte Eingreifen von Sicherheitskräften – erst Stunden nach Beginn der Unruhen – haben zu vielen offenen Fragen und zu einem endgültigen Vertrauensverlust der regierenden Islamisten bei der Bevölkerung geführt.

Nach dem Tod John Garangs müssen viele Menschen ihre Hoffnung auf den Frieden erst wieder finden, zu eng waren ihre Hoffnungen an die Person Garangs gebunden. Noch Anfang Juli war Garang in Khartum von mehreren Millionen Menschen empfangen worden, und eben nicht nur von Südsudanesen. Viele Menschen haben ihm allein zugetraut, ein wirksamer Gegenspieler des islamistischen Regimes in Khartum zu sein, und damit letztlich ihre Lebensverhältnisse zu verbessern. Nicht nur viele Südsudanesen fühlen sich nun um den Frieden betrogen.

3.) In allen sudanesischen Regionen drohen bewaffnete Konflikte, in Darfur sogar ein Krieg mit dem Tschad

Die erneute Eskalation des Krieges in Darfur ist äußerst besorgniserregend, und stellt eine deutliche Bedrohung für den zwischen Nord- und Südsudan erzielten Frieden dar. Während es bei den Friedensgesprächen in Abuja, Nigeria, zu kontinuierlichen Verzögerungen kommt, steht der Waffenstillstand in Darfur laut Beobachtern vor dem Zusammenbruch. Nachdem bereits im Oktober fünf Soldaten der afrikanischen *Peace Keeping Mission (AMIS)* umgebracht worden sind, haben laut Beobachtern *Janjaweed* (arabische Reitermilizen), unterstützt von Regierungstruppen, wieder begonnen, Dörfer in Westdarfur zu brandschatzen. Zunehmend gibt es grenzüberschreitende bewaffnete Übergriffe zwischen Tschad und Sudan, die in Kürze zu einem vollen Waffengang zwischen beiden Ländern führen könnten. Der tschadische Präsident Idriss Deby verlangt eine Verurteilung Sudans durch die Afrikanische Union, andere tschadische Regierungsmitglieder sprechen offen von einem Kriegszustand.

Die von der Afrikanischen Union geführten Friedensverhandlungen zwischen den beiden Rebellengruppen *SLM* und *JEM* und der sudanesischen Regierung im nigerianischen Abuja verzögern sich immer mehr. Durch die zunehmende Zersplitterung der Rebellen in verschiedene Gruppen um die Rebellenchefs Menawi und Abdel Wahid kommt der Regierung ein einheitlicher Verhandlungspartner abhandeln, während einzelne Splittergruppen für ihr Überleben dem Banditentum verfallen. Dadurch droht die Situation in Darfur unkontrollierbar zu werden.

Trotz der großen Probleme bei den Friedensverhandlungen halten Beobachter eine Einigung für nicht prinzipiell ausgeschlossen. Die Vereinten Nationen hatten bis zuletzt gehofft, dass bis zum Jahresende eine Lösung bei den Friedensverhandlungen zu erzielen sei. Sollten es die Rebellen schaffen, ihre internen Probleme zu überwinden, dann wären sie vermutlich zu einem Frieden bereit. Es bestehen jedoch grundlegende Zweifel, ob die sudanesischen Regierung – auch in der neuen Konstellation mit *SPLM*-Beteiligung – an ernsthaften Friedensverhandlungen wirklich interessiert ist und nicht einfach auf Zeit spielt. Die *SPLM* hat sich aus den Darfur-Friedensgesprächen bisher herausgehalten, obwohl sie sich als Regierungspartei hätte beteiligen können. Sollte die sudanesischen Regierung wie vorgesehen beim AU-Gipfel Anfang 2006 die Präsidentschaft der AU erhalten, würde dies die ganze Konfiguration der Friedensgespräche in Frage stellen – denn die Regierung wäre damit Kriegspartei und zugleich für die Friedensverhandlungen und die *AMIS*-Friedensmission zuständig.

Für eine Lösung des Konfliktes müssen den Friedensverhandlungen inhärente strukturelle Probleme bearbeitet werden, da andererseits jegliches Verhandlungsergebnis sofort in Frage gestellt werden muss:

- ⇒ Am Verhandlungstisch sitzen die sudanesischen Regierung (ohne *SPLM*) und die Rebellengruppen *JEM* und *SLM*, die arabischen Bevölkerungsgruppen, wie z. B. die Rizeigat aus Norddarfur sind nicht vertreten. Diese Konstellation macht für eine Lösung des Zentrum-Peripherie-Konfliktes zwar Sinn, die komplexen regionalen Probleme innerhalb Darfurs müssen jedoch unter Einbindung aller – also auch der arabischen – Bevölkerungsgruppen und insbesondere ihrer traditionellen Führer gelöst werden. Zwar sind die *Janjaweed* von der sudanesischen Regierung unterstützte brutale Milizen – die Probleme der arabischen Bevölkerungsteile sind jedoch real, und müssen für eine umfassende Problemlösung erfasst werden.
- ⇒ Das zweite strukturelle Problem ist die Prämisse der Unveränderlichkeit des

Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan, auf der die regierenden Islamisten beharren. Denn das CPA ist seinem Wesen nach ein Friedensabkommen, das den Konflikt der Zentralregierung mit dem Südsudan regelt. Die Konflikte und Probleme des Nordens (Nord-Nordkonflikte), insbesondere die Einteilung und Kompetenzen der Bundesländer (*States*), werden im Abkommen einseitig zugunsten der Zentralregierung geregelt. Eine ausreichende Repräsentation der regionalen politischen Kräfte ist in den nordsudanesischen Regionen nicht vorgesehen: 70% aller Posten und Mandate des Parlamentes und der Exekutiven gehen an die *NCP*, 10% an die *SPLM*, und nur 20% an regionale politische Kräfte. Auch für eine Beteiligung der Regionalbewegungen in der Zentralregierung in Khartum ist nur unzureichend Spielraum, wenn das CPA nicht ergänzt wird, beispielsweise um ein Ratsgremium beim Präsidenten. Jegliche Änderungen oder Ergänzungen werden von der *SPLM* nur akzeptiert werden, wenn der Status des Südsudan nicht im Geringsten angetastet wird.

Die zahlreichen Regionalkonflikte des Sudan sind eine Folge der politischen Systemkrise. Die systematische politische und wirtschaftliche Marginalisierung regionaler Bevölkerungsgruppen hat dazu geführt, dass in allen sudanesischen Regionen bewaffnete Konflikte drohen. Im Norden des Landes eskalieren von der Regierung provozierte Landstreitigkeiten, im Ostsudan stehen mehrere bewaffnete Gruppierungen den Regierungstruppen gegenüber. In der umstrittenen Region Nuba (Südkordofan) werden angesichts der politisch unklaren Lage laut Beobachtern bewaffnete Milizen gebildet.

4). Szenarien der politischen Entwicklung: Ist eine friedliche Spaltung des Landes denkbar?

Das CPA enthält im Grunde alle wesentlichen Dinge, die der Sudan für eine vernünftige Entwicklung braucht: Einen Menschenrechtskatalog, freie Wahlen, ein Referendum über den Status des Südens und ein Abkommen über die Ressourcenverteilung. Die Umsetzung des CPA als solches ist jedoch unwahrscheinlich. Vielmehr werden Präsident Bashir und sein engeres Umfeld versuchen, nur so viel vom CPA umzusetzen wie gerade nötig, um die Staatengemeinschaft nicht zu sehr zu provozieren, jedoch gleichzeitig einen politischen Wandel zu verhindern. Das heißt, man wird einen von der *NCP* kontrollierten Prozess der teilweisen und verschleppten Umsetzung des Friedensvertrages sehen. Dies

wird zu vielerlei Frustration bei politischen Akteuren und bei der Staatengemeinschaft führen, ist jedoch eine logische Konsequenz der Machtverhältnisse im Sudan. Eine schnelle politische Öffnung des Landes und Demokratisierung ist folglich nicht in Sicht, vorsichtige politische Reformen haben jedoch bereits begonnen.

Nicht zuletzt aufgrund der angekündigten Wahlen (spätestens 2008, vielleicht auch früher) ist eine Bildung politischer Allianzen sehr wahrscheinlich. Die entscheidende Frage ist, ob eine Integration der politischen Kräfte, d. h. vor allem der verschiedenen regionalen Akteure, möglich ist, oder ob es eine weitere Polarisierung des politischen Systems geben wird. Angesichts eskalierender regionaler Konflikte, des Misstrauens der *SPLM* gegenüber den traditionellen nordsudanesischen politischen Parteien *Umma* und *DUP*, und angesichts erster Tendenzen zu einer Allianz zwischen der *Umma* und Turabis *Popular Congress* ist eine weitere Polarisierung sehr wahrscheinlich. Politische Stabilität wird jedoch nur noch durch die Einbindung der verschiedenen politischen Kräfte in das politische System möglich sein.

Die einfache Fortsetzung der Politik des *Business as usual* und der Obstruktion der Umsetzung des Friedensvertrages durch die regierenden Islamisten wird jedoch an ihre Grenzen stoßen müssen. Auf nationaler Ebene, weil die Normalbevölkerung keinerlei Erwartungen mehr an dieses Regime hat. Auf internationaler Ebene, weil der Internationale Strafgerichtshof vermutlich gegen führende Mitglieder des Regimes wegen der Menschenrechtsverletzungen in Darfur ermittelt.

Die Frustration der *SPLM*-Führung über die politischen Verhältnisse in Khartum ist so groß, dass das Interesse am Norden des Landes – und damit an der Einheit des Sudan – weitestgehend verlorengegangen ist. Man konzentriert sich auf die politische Entwicklung des Südsudan. Sollte die

Regierungsmehrheit der Islamisten in entscheidenden Fragen – Status der Provinz Abyei, Verteilung der Öleinnahmen – nicht kooperieren, wird die *SPLM*-Führung jedoch früher oder später ihren Glauben an den Frieden verlieren.

Doch es ist letztlich die Frage der Einheit oder Trennung des Landes, die darüber entscheiden wird, ob die Interimperiode friedlich beendet werden kann. Erste Voraussetzung für einen Frieden ist, dass das Referendum über den Südsudan wirklich durchgeführt wird. Ein freies und faires Referendum wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Spaltung des Sudan führen. Daher wird es die größte Herausforderung für die Umsetzung des CPA sein, diese Trennung des Landes gegebenenfalls friedlich zu gestalten. Abgesehen davon, dass es im Regime des *National Congress* zahlreiche Gegner einer Abspaltung des Südens gibt, bestehen zahlreiche Probleme, die selbst bei gutem Willen aller Seiten schwer lösbar sind, insbesondere die Klärung der Grenzverläufe, die nicht nur zu ethnisch-tribalen Konflikten führen werden, sondern auch zu einer Auseinandersetzung über die Ölreserven.

Das CPA lässt die Entscheidung zwischen Einheit und Trennung des Landes formal gesehen offen. Die normative Vorgabe des Abkommens für die sudanesishe Regierung ist jedoch, während der Interimperiode auf eine attraktive Einheit hinzuwirken. Mit Blick auf die tatsächliche politische Situation ist es nun jedoch höchste Zeit, über eine friedliche Trennung des Landes möglichst konkret nachzudenken. Nicht zuletzt angesichts der Vielzahl potentieller Grenzkonflikte zwischen Nord- und Südsudan ist eine friedliche Separation sonst kaum vorstellbar. Gleichzeitig birgt eine ernsthafte und ehrliche Diskussion über Einheit oder Trennung des Landes vielleicht noch die Chance, die sudanesishe Einheit zu erhalten.

20. Januar 2006

Ansprechpartner:

Dr. Andrä Gärber, Tel: 030-26935-729

E-Mail: Andrae.Gaerber@fes.de (verantwortlich)

Achim Vogt, Tel: 030-26935-717

E-Mail: Achim.Vogt@fes.de

Friedrich-Ebert-Stiftung

Internationale Entwicklungszusammenarbeit, Referat Naher/Mittlerer Osten & Nordafrika

Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Sie finden den Kurzbericht zum Herunterladen sowie Informationen zur Arbeit der FES in der Region auf <http://www.fes.de/nahost>.