

## **Sudan:** Politischer Übergang ohne Machtwechsel

Manfred Öhm

Juni 2006

- Der Friedensvertrag zwischen der Zentralregierung und der südsudanesischen Rebellenbewegung Sudan People's Liberation Movement (*SPLM*) bietet Sudan eine einmalige Chance auf eine friedliche Entwicklung. Bis jetzt wird der Friedensvertrag jedoch nur sehr selektiv umgesetzt, und die nordsudanesische National Congress Party (*NCP*) blockiert politische Reformen.
- Der Friedensschluss hat zwar die südsudanesischen Rebellen an der Regierung beteiligt, die Macht der islamistischen *NCP* jedoch gleichzeitig gefestigt. Qua Verfassung hat sie eine 52% Mehrheit in der Exekutive und der Legislative; und seit dem Tod des *SPLM*-Rebellenführers John Garang sind der Regierung ernsthafte politische Gegner abhanden gekommen. Daher liegt im Sudan ein politischer Übergang ohne Machtwechsel vor.
- Die mit dem Friedensvertrag erwartete Partnerschaft der islamistischen *NCP* und der *SPLM* in einer Regierung der nationalen Einheit besteht nur noch formal. Sollten beide Parteien dennoch eine Politik der *nationalen Integration* verfolgen, könnte der Frieden wie geplant umgesetzt werden. Sollte sich die seit dem Friedensschluss bereits einsetzende *Polarisierung* zwischen Regierung und Opposition jedoch verstärken, ist der Frieden gefährdet.
- Sollte das für 2011 geplante Referendum über den Status des Südsudan durchgeführt werden, werden die Südsudanesen mit großer Wahrscheinlichkeit für ihre Unabhängigkeit stimmen. Daher ist es dringend notwendig, nicht nur über die Einheit des Sudan, sondern über die Konsequenzen der verschiedenen möglichen Szenarien, d.h. die Einheit des Sudan oder die Sezession des Südens, ergebnisoffen nachzudenken. Sollte eine Sezession das Land unvorbereitet treffen, muss aufgrund der vielen strittigen Grenz- und Landfragen mit einem neuen Krieg gerechnet werden.
- Im Darfur-Krieg (Westsudan) wurde am 5. Mai 2006 mit dem Darfur Peace Agreement (*DPA*) ein partieller Friedensschluss erreicht. Der Vertrag konnte nur unter massivem internationalem Druck durchgesetzt werden und wurde dennoch nur von der sudanesischen Regierung und einer der drei in Darfur aktiven Rebellengruppen unterzeichnet. Zudem sind die Umsetzungsbestimmungen des Vertrages vage, sodass es zweifelhaft erscheint, ob der Friedensvertrag zu einem Ende der Gewalt in Darfur führen kann.
- Die verschiedenen regionalen Konfliktherde des Sudan (Darfur, Ostsudan u.a.) sind letztlich das Zeichen einer politischen Systemkrise des ganzen Landes. Sollten die Regionen nicht besser in das politische System des Landes integriert werden, droht infolge einer weiteren politischen Polarisierung schließlich eine Reihe von weiteren regionalen Konflikten und damit im schlimmsten Fall die Destabilisierung und Desintegration des ganzen Landes.



Der Autor: **Manfred Öhm** ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Khartoum, Sudan

## Abkürzungsverzeichnis

AU	African Union (regionale Organisation, der afrikanischen Staaten, Nachfolgeorganisation der OAU)
AMIS	African Union Mission in Sudan (durch die Afrikanische Union geführte und gestellte Friedensmission in Darfur)
CPA	Comprehensive Peace Agreement (durch die IGAD im Januar 2005 vermitteltes Friedensabkommen zwischen der nordsudanesischen Zentralregierung und der südsudanesischen Rebellenbewegung SPLM/A)
DPA	Darfur Peace Agreement (durch die AU am 5. Mai 2006 vermittelter Teilfrieden zwischen der sudanesischen Regierung und einer Rebellengruppe in Darfur)
DUP	Democratic Unionist Party (eine der beiden großen nordsudanesischen Oppositionsparteien)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Regionalorganisation der Staaten am Horn von Afrika)
JEM	Justice and Equality Movement (gegen die Zentralregierung in Khartum gerichtete Rebellenbewegung in der Provinz Darfur)
NCP	National Congress Party (Regierungspartei des Sudan)
NDA	National Democratic Alliance (gegen die Zentralregierung in Khartum gerichtete oppositionelle Allianz. Mitglieder sind u.a. die SPLM und die DUP)
SLM/A	Sudan Liberation Movement/Army (die größte Rebellenbewegung in Darfur, gespalten in zwei Flügel)
SPLM/SPLA	Sudan People's Liberation Movement/Army (die ehemalige südsudanesische Rebellenbewegung, jetzt eine der Regierungsparteien)
UNMIS	United Nation Mission in Sudan (UN-Friedensmission, die die Umsetzung des CPA unterstützt)

## Sudan: Politischer Übergang ohne Machtwechsel

Sudan steht weiterhin am Scheideweg: Der im Januar 2005 erreichte Friedensschluss zwischen der sudanesischen Regierung und der südsudanesischen Rebellenbewegung *Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A)* ist eine einzigartige Chance für die friedliche Entwicklung des Landes: Es regelt eine gerechte Ressourcenverteilung, eine neue Verfassung, freie Wahlen und ein Referendum über den Status des Südsudan. Doch die verzögerte und selektive Umsetzung des Friedensvertrages, die Blockade politischer Reformen durch die islamistische Elite des Nordsudan machen den Erfolg des Friedens fraglich und verdeutlichen, dass in Khartum kein Machtwechsel stattgefunden hat. Zudem bedrohen Konflikte in nahezu allen sudanesischen Regionen die staatliche Integrität des Landes.

Der seit Frühjahr 2003 andauernde Darfur-Krieg (West Sudan) bestimmt die internationale Wahrnehmung des Sudan. Während der Friedensschluss zwischen Nord- und Südsudan der Intervention der Staatengemeinschaft zu verdanken ist, insbesondere der USA, Englands, Norwegens und Kenias sowie der Regionalorganisation *IGAD (Intergovernmental Authority on Development)*, hat es die Staatengemeinschaft in Darfur verpasst, eine angemessene Antwort auf den Krieg und die humanitäre Krise zu finden. Vermutlich wird noch 2006 eine UN-Friedensmission nach Darfur entsandt werden, als Reaktion auf die

unverändert schlechte Lage trotz des Darfur Peace Agreement.

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 Darfur-Krise macht dieses Vorgehen immer schwieriger, da sie belegt, dass sich der Charakter des Regimes in Khartum durch den Friedensprozess mit dem Südsudan keineswegs geändert hat.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit mehreren Resolutionen auf die Lage im Sudan reagiert. Der Frieden zwischen Nord- und Südsudan wird in Zukunft von einer *UN-Peace-Keeping Mission UNMIS (United Nations Mission in Sudan)* nach Kapitel VI der *UN Charta* überwacht (Sicherheitsratsresolution 1590). Die Afrikanische Union unterhält in Darfur mit der *AMIS (African Mission in Sudan)* eine Beobachtermission, die in eine Mission der *UN* umgewandelt werden soll (Sicherheitsratsresolution 1663). Zudem wurden die Fälle von Kriegsverbrechen in Darfur an den internationalen Strafgerichtshof überwiesen (Sicherheitsratsresolution 1593). Die Staatengemeinschaft will mit ihrem Engagement die Einheit des Landes sichern, eine langfristige politische Konzeption für den Sudan liegt jedoch nicht vor.

## Die Rahmenbedingungen: Fragile Staatlichkeit und Abhängigkeit vom Erdöl

Der seit 1956 von Großbritannien unabhängige Sudan ist kulturell sehr heterogen. Es gibt mindestens 19 ethnische Gruppen und über 100 verschiedene Sprachen. Mit einer Fläche von 2,5 Millionen km<sup>2</sup> ist Sudan der größte Staat Afrikas. Man geht davon aus, dass 70 bis 90 Prozent der etwa 33 Millionen Sudanesischen unterhalb der Armutsgrenze leben.

Im Sudan überlagern sich mehrere Konflikte: der dominierende Nord-Süd-Konflikt (1. Bürgerkrieg 1955 bis 1972, 2. Bürgerkrieg 1983 bis 2005), lokale, meist traditional geprägte Konflikte in den Regionen und Konflikte zwischen der Zentralregion und dem Westen (Darfur, offener Krieg seit 2003), Osten (Kassala und

Red Sea State) und Norden des Landes. Die Konfliktparteien sind stark zersplittert, es gibt zahlreiche Milizen.

**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 sudanesischen Gesellschaft bis heute nicht verankert. Es gab unter General Numeiri (1969-1985) einen 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. In an-

deren Worten: Auch das gegenwärtige islamisch-fundamentalistische Regime 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 umfassenden zivilisatorischen Projekt der Arabisierung und Islamisierung zu begründen, muss notwendigerweise zum Scheitern verurteilt sein und kann nur mit Repressionen aufrechterhalten werden.

Die verschiedenen regionalen Konfliktherde des Sudan (Darfur, Ostsudan...) sind daher das Zeichen einer politischen Systemkrise des ganzen Landes. Die ökonomische und politische Marginalisierung eigentlich aller Regionen durch die Zentralregierung hat diese regionalen Konfliktherde verursacht. **Sollten die Regionen nicht besser in das politische System des Landes integriert werden, dann droht infolge einer weiteren politischen Polarisierung schließlich eine Reihe von weiteren regionalen Konflikten und damit die Destabilisierung und Desintegration des ganzen Landes.**

Der sudanesischer Staat ist in den Regionen bereits jetzt so wenig präsent, dass er kaum ein Gewaltmonopol herstellen kann. In den Regionen gibt es daher gewaltoffene Räume. Die vorliegenden Konflikte drehen sich dort auch nicht um den Staat, es geht 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 (sogenannte Gewaltmärkte) durch lokale Kriegsherren. Krieg und Frieden sind in diesen Gebieten unzureichende analytische Kategorien, die Eindämmung von Gewalt ist von außen schwer regelbar.

Seit der Unabhängigkeit ist weder die 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 der großen Mehrheit der Sudanesen.**

**Formal hat der Sudan ein föderalistisches politisches System, die bisherigen sudanesischen Regierungen haben jedoch zentralstaatliche Strukturen aufgebaut. Tatsächlich hat die Regierung die Regionen in kleine Einheiten zerschlagen,** um eine Politik des „Teile und Herrsche“ zu verfolgen.

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. Es ist schwer vorstellbar, dass sich die Südsudanesen bei freier Wahl in dem Referendum, das gemäß Friedensabkommen zwischen Nord und Süd für spätestens 2011 vorgesehen ist, für einen geeinten Sudan aussprechen würden.

### **Wechselnde politische Allianzen im Norden, ein „Quasistaat“ im Süden**

Die seit September 2005 konstituierte Regierung der nationalen Einheit wird vom Militärregime des Generals Omer el Bashir dominiert. Der Präsident hatte sich 1989 mit Unterstützung des religiösen Führers Hassan el Turabi und der *National Islamic Front (NIF, heute National Congress Party)* an die Macht geputscht. Hinter dem Regime standen damals die Muslimbrüder und die islamische Bewegung. Dies gilt prinzipiell bis heute - allerdings gab es mehrfach schwerwiegende Spaltungen im Streit um die politische Macht und die Führung der islamischen Bewegung im Sudan. Im Jahr 1999 haben sich der Präsident und der ideologische Führer Turabi zerstritten. Turabi gründete daraufhin den *Popular National Congress (PNC)* als eigene politische Partei.

Die größten Oppositionsparteien des Landes, die *Umma*-Partei und die *Democratic Unionist Party (DUP)* vertreten traditionelle religiöse Bewegungen. Während der letzten demokratischen Regierungsphase 1986-1989 haben sie sich die Macht geteilt, sich jedoch gegenseitig blockiert. Die *DUP* ist mit anderen Gruppen – auch der *SPLM* – in der oppositionellen *National Democratic Alliance (NDA)* zusammengeschlossen. Die ehemals starke kommunistische Partei spielt gegenwärtig keine große Rolle.

Die Parteien sind programmatisch schwach und definieren sich über ihre religiöse und regionale Basis sowie über ihre politischen Führer. Es gibt viele Querverbindungen, z.B. sind der *Umma*-Führer Imam el Sadiq el Mahdi und Hassan el Turabi Schwager. Im Wettstreit um Ressourcen ist jeder im Gespräch mit jedem, in wechselnden Allianzen buhlt man um die Macht. Das gegenwärtige Regime unterscheidet sich von den vorigen vor allem durch seinen besseren Organisationsgrad und durch seine Brutalität gegenüber der Zivilbevölkerung.

Die 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. Die 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.

Der Sudan hat in den letzten Jahren eine vorsichtige politische Liberalisierung erlebt, die allerdings seit 2002 auf einem mäßigen Niveau stagniert. **Im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre gibt es sehr viel mehr politische Freiheiten, aber eine weitergehende Demokratisierung bleibt unwahrscheinlich.** Pressezensur und willkürliche, politisch motivierte Verhaftungen sind nach wie vor üblich und haben seit der Unterzeichnung des Friedens sogar zugenommen. Der Staatssicherheitsapparat gilt weiterhin als die eigentliche Macht im Staate.

Zwar gibt es im Norden des Landes rechtsstaatliche Strukturen und eine ehemals funktionierende Bürokratie, doch spielen in der Herrschaftsausübung vor allem persönliche Beziehungen eine Rolle, die sich mit dem legal-rationalen Teil des Staates überlagern.

Im Südsudan war die sudanesishe Regierung vor dem Friedensschluss nur in drei Garnisonsstädten präsent. In allen anderen Regionen herrschte die *SPLM*, teilweise im Widerstreit mit lokalen Milizen. Nach dem Friedensschluss hat die *SPLM* die Macht in der südsudanesischen Hauptstadt Juba übernommen und damit begonnen, neue Verwaltungs- und Regierungsstrukturen aufzubauen. Die *SPLM* beginnt mit dem Aufbau jedoch nahezu am Nullpunkt. Zwar hatte sie bereits in den späten 90er Jahren damit begonnen, eine Zivilverwaltung und einen „Quasistaat“ aufzubauen, also staatliche Institutionen ohne völkerrechtliche Anerkennung. Es gibt allerdings kaum Infrastruktur und nur ein Mindestmaß an Entwicklung. Die Grundbedürfnisse der Bevölkerung (Nahrung, medizinische Versorgung, Bildung) sind nicht gedeckt.

Die *SPLM* lässt einstweilen den Willen vermissen, sich von einer Armee in eine politische Organisation

mit zivilen bzw. politischen Strukturen zu wandeln. Ein hohes Maß an internem Fraktionalismus und Korruption tun ein Übriges, um den Wiederaufbau des Landes zu verzögern. Größtes Problem für den Staatsaufbau im Südsudan ist jedoch die viel zu kleine Zahl ausgebildeter Menschen, die einem immensen Bedarf nach Arbeitskräften in der staatlichen Verwaltung aber auch der Privatwirtschaft gegenüber stehen.

### Ökonomie im Wandel: Erdöl und Armut

**Der Zentralstaat finanziert sich über eine typische Rentenökonomie,** d.h. über Einnahmen (Renten) aus dem Verkauf staatlicher Ressourcen, und nur zu einem geringen Teil über Steuereinnahmen. Die Haupteinnahmen sind Erlöse aus Ölexporten, im Jahr 2005 beliefen sich diese auf 2,32 Milliarden US-Dollar. Die jährlichen Öleinnahmen sollen bis Jahresende 2006 etwa verdoppelt werden. Das Erdöl befindet sich überwiegend auf südsudanesischem Gebiet und erst seit kurzem werden auch Ölfelder in Kordofan und Darfur erschlossen.

Von den Renteneinkommen des Zentralstaates profitieren die Provinzen in diesem System kaum.

Seit Beginn der 1990er Jahre hat das Regime eine kontinuierliche Politik der wirtschaftlichen Liberalisierung und Privatisierung durchgesetzt, die mit einem teilweisen Rückzug aus dem staatlichen Gesundheits- und Bildungssystem einherging.

Die Einseitigkeit der Wirtschaftsstruktur zeigt sich daran, dass in den Agrarsektor kaum investiert wird, obwohl über 60% der Beschäftigten dort arbeiten. Die finanziellen Ressourcen des Landes werden stattdessen zu einem großen Teil im Sicherheitssektor ausgegeben. Auch nach dem Friedensschluss 2005 machten die Ausgaben für Sicherheit, Militär und Polizei noch 69% (!) des nationalen Budgets aus.

Während die makroökonomischen Daten verhältnismäßig stabil sind (2004 knapp 6,5% des BSP realen Wachstums, Inflation knapp 8,5%), existiert keine an den Notwendigkeiten des Landes orientierte Entwicklungsstrategie. Da jedoch über 70% (!) der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben, ist nach dem Friedensschluss gerade solch eine Entwicklungsstrategie notwendig.

## Der Friedensvertrag zwischen Nord- und Südsudan

Die Grundlage für das Ende des seit 1983 andauernden zweiten sudanesischen Bürgerkriegs zwischen Nord- und Südsudan wurde am 20. Juli 2002 gelegt: **In der kenianischen Stadt Machakos wurde von der sudanesischen Regierung und der SPLM/A ein Protokoll über die Rahmenbedingungen eines Friedensprozesses unterzeichnet. Im Protokoll einigten sich die Verhandlungsparteien auf ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan nach einer sechsjährigen Interimsperiode.** Das Machakos-Protokoll war der Auftakt für einen „Frieden auf Raten“. Es folgten Abkommen, die sich den Problemen der Macht- und Ressourcenverteilung, sicherheitspolitischen Fragen und Fragen des Status umstrittener Regionen zuwenden.

### Teilung militärischer Macht

Nach dem *Abkommen über Sicherheitsfragen (September 2003)* wird die militärische Macht zwischen den Kriegsparteien geteilt und eine komplexe Struktur von Sicherheitskräften geschaffen. Neben der Weiterexistenz der Regierungsarmee und der *SPLA*, wird eine dritte – gemeinsame Truppe – gegründet, die sogenannten Joint Integrated Forces. Das Territorium wird de facto unter den Kriegsparteien aufgeteilt: Die Regierungsarmee soll sich bis auf wenige Soldaten aus dem Südsudan, die *SPLA* aus dem Osten des Landes zurückziehen. Im Rahmen der gemeinsamen Truppe ist die *SPLA* auch in der Hauptstadt militärisch präsent. Fraglich ist, ob die Präsenz mehrerer bewaffneter Gruppierungen in der Hauptstadt neben den Truppen der Staatssicherheit, des Innenministeriums und der Staatsmiliz Popular Defense Force zur Stabilisierung oder Destabilisierung beiträgt.

### Teilung der Öleinnahmen

Das *Abkommen über Ressourcenverteilung (7.1.2004)* regelt insbesondere die Verteilung der südsudanesischen Ölressourcen, deren Erlös zu gleichen Teilen an den Süd- und Nordsudan gehen soll. Dass das Abkommen nicht alle sudanesischen Ölvorkommen erfasst, sondern nur die des Südsudan, ist ein unbedingter Anreiz für die Südsudanesen, sich abzuspalten. Denn ein unabhängiger Südsudan könnte sein Öl selbst verwalten und bräuchte seine Öleinnahmen nicht mehr zu teilen. Andere Lösungen, beispielsweise eine bedarfsorientierte Verteilung der Öleinkünfte, waren

jedoch wegen des großen Misstrauens zwischen den Kriegsparteien nicht möglich.

Der Südsudan erhält außerdem eine Filiale der Zentralbank des Sudan, die in ihren Kompetenzen beinahe einer unabhängigen Zentralbank entspricht. Denn sie kann sogar unabhängig am internationalen Finanzmarkt Schulden aufnehmen.

### Neuverteilung der Macht in Parlament und Gerichtsbarkeit

Die politische Macht wurde gemäß dem *Protokoll über die Machtverteilung (26. Mai 2004)* neu aufgeteilt. Auf nationaler Ebene behält die National Congress Party (*NCP*) die absolute Mehrheit in der Legislative und der Exekutive. Der *SPLM* kommt lediglich die Rolle eines Juniorpartners in der Regierung zu. Das heißt, auf nationaler Ebene erfolgt kein wirklicher Machtwechsel. Der Südsudan erhält eine weitgehende Autonomie, die auf einer eigenen Verfassung basiert. Die *SPLM* hat die absolute Mehrheit der Regierungsämter und die Parlamentsmehrheit im Südsudan inne.

Gemäß Friedensvertrag hat das National Constitutional Review Committee mittlerweile eine nationale Interimverfassung vorgelegt. Für wichtige politische Fragen wie das Wahlrecht, die Steuerpolitik, Menschenrechte und das Referendum für den Südsudan sind Kommissionen vorgesehen, deren Mitglieder von den beiden Verhandlungsparteien bestimmt werden. Ferner wird die nach dem Abkommen neu gebildete Exekutive vom bisherigen Präsidenten des Sudan und zwei Vizepräsidenten geführt.

Das nationale Parlament besteht aus zwei Kammern und wurde zunächst anhand eines Verteilungsschlüssels mit Vertretern der verschiedenen politischen Gruppierungen besetzt: Die regierende Kongresspartei erhält 52 Prozent der Sitze, die *SPLM* 28 Prozent, andere südsudanesische Gruppen 6 Prozent, 14 Prozent gehen an die nordsudanesische Opposition. Spätestens nach der Hälfte der Interimperiode (2008) 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 Klausel die Verschiebung des Wahltermins aus wichtigen Gründen vorbehalten. Gegenwärtig sieht es danach aus,

dass die Wahlen bereits früher als gedacht durchgeführt werden. Beide Regierungsparteien erhoffen sich dadurch scheinbar einen taktischen Vorteil.

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 in der Übergangsverfassung auch ein zentrales Hemmnis einer weiteren politischen Öffnung festgeschrieben.

### Umstrittene Gebiete – noch mehr autonome Regionen?

Der Status der drei umstrittenen Regionen Nuba, Southern Blue Nile und Abyei ist im *CPA* nur vorläufig geklärt. Die beiden Hauptstreitpunkte der Grenzverläufe und der Zugehörigkeit zu Nord- oder Südsudan

wurden im *Protokoll über den Status der Provinzen Abyei, Nuba und Blue Nile (26. Mai 2004)* noch nicht gelöst, sondern an eine Kommission und künftige Regionalparlamente übertragen.

Der Befreiungskampf des militärischen Arms der *SPLM*, 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.

## Die National Congress Party verhindert eine vollständige Umsetzung des Friedensabkommens (CPA)

**Entscheidende Teile des Friedensabkommens zwischen Nord- und Südsudan wurden mittlerweile umgesetzt: Die Übergangsverfassung (6.7.2005) und die Verfassung des Südsudan (5.12.) wurden verabschiedet, das Parlament hat sich neu konstituiert und die Regierungen der Nationalen Einheit und des Südsudan wurden gebildet (22.9.). Ansonsten gibt es bei der Umsetzung des Friedensabkommens in elementaren Teilen Verzögerungen, Widersprüche und Obstruktion. Die nichtkooperative Strategie der herrschenden *NCP* verhindert eine vollständige Umsetzung des Friedensabkommens.**

- 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 sogenannten Joint Integrated Forces rühren an der Grundlage des Friedensabkommens.

- Es besteht nach wie vor Unklarheit über die Verteilung der Ölgelder zwischen Nord- und Südsudan. Die *SPLM* hat bis heute keine vollständige Einsicht in die Ölverträge der sudanesischen Regierung erhalten. Die Arbeit der staatlichen Ölkommission stockt.
- 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 der *SPLA* und der Sudan Armed Forces (SAF) gegenüberstehen.
- Im nationalen Parlament in Khartum hat die *NCP* umstrittene Gesetze, z.B. das neue Gesetz zum Status von Nichtregierungsorganisation, mit ihrer 52%igen Mehrheit gegen die *SPLM* durchgesetzt. Diverse Gesetzesentwürfe wurden ohne Absprache, in unterschiedlichen Versionen und ohne Übersetzung vorgelegt.
- 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. Der Entwurf der *NCP* für eine Verfassung von *Khartoum State* widerspricht der nationalen Übergangsverfassung.

- Die Einsetzung wichtiger Kommissionen gemäß dem Friedensabkommen, wie der nationalen Ölkommision und der Evaluierungskommission für die Umsetzung des *CPA* hat nur mit großer Verspätung stattgefunden. Die Bildung einer nationalen Wahlkommission ist entgegen dem *CPA* noch gar nicht erfolgt.
- Wahlen in entscheidenden öffentlichen Institutionen, beispielsweise an den Universitäten, beim Bauernverband und Juristenverband, wurden angeblich von der Staatssicherheit zugunsten der regierenden Islamisten manipuliert.

Die bisherigen Entwicklungen belegen, dass Präsident Bashir und sein engeres politisches 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. Das Vorgehen der *NCP* hat bereits zu Frustrationen bei sudanesischen politischen Akteuren und bei der Staatengemeinschaft geführt, ist jedoch eine Konsequenz der gegenwärtigen Machtverhältnisse im Sudan.

Sollte die Regierungsmehrheit der Islamisten in entscheidenden Fragen – Status der Provinz Abyei, Verteilung der Öleinnahmen – nicht kooperieren, wird die *SPLM*-Führung früher oder später ihren Glauben an den Frieden verlieren. Doch es ist die Frage der Einheit oder Trennung des Landes, die darüber entscheiden wird, ob die Interimperiode friedlich beendet werden kann. Die Voraussetzung für einen Frieden ist, dass das Referendum über den Südsudan wirklich durchgeführt wird.

Das Friedensabkommen lässt die Entscheidung zwischen Einheit und Trennung des Landes formal gesehen offen. Die normative Vorgabe des Abkommens für die sudanesischen Regierung ist jedoch, während der Interimperiode auf eine attraktive Einheit hinzuarbeiten. Mit Blick auf die tatsächliche politische Situation, d.h. in Anbetracht der deutlichen Präferenz der Südsudanesen für eine Unabhängigkeit, ist es jedoch höchste Zeit, auch über das Szenario einer friedlichen Trennung des Landes möglichst konkret nachzudenken.

### **Die Regierung der nationalen Einheit: „Business as usual“**

Am 20. September 2005 wurde in Khartoum die Regierung der nationalen Einheit benannt. Diese neue Regierung hätte gemäß Friedensvertrag bereits bis zum 9. August 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 (besonders wichtig, da es zuständig ist für alle Fragen rund um das Erdöl) 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.

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. **Die *NCP* versucht nur soviel vom Friedensabkommen umzusetzen wie absolut nötig, ansonsten verfolgt sie eine Strategie des „business as usual“.**

**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.

Die der nordsudanesischen Opposition gemäß Friedensabkommen zustehenden Ämter wurden überwiegend mit „Marionettenpolitikern“ des Regimes

besetzt. Die vielleicht wichtigste Oppositionspartei Umma hat sich einer Regierungsbeteiligung 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 Präsidentschaftamt 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.

#### Vorgezogene Wahlen 2007? – Eine neue Phase der Allianzbildung

Die nordsudanesischen Oppositions-Parteien (UMMA, Democratic Unionist Party / DUP, Communist Party) bereiten sich ansatzweise auf die für spätestens 2008 anvisierten Wahlen vor. **Es gibt Anzeichen dafür, dass die Wahlen bereits 2007 durchgeführt werden. Die NCP verspricht sich davon einen leichteren Wahlerfolg, da die Opposition weniger Zeit hat, ihre organisatorischen Defizite aufzuholen.**

Insgesamt zeichnet sich eine neue Phase der Allianzenbildung ab. Im Juni unterzeichnete die sudanesische Regierung bereits ein Abkommen mit der Oppositionsallianz National Democratic Alliance (NDA). Die wichtigste Partei in der NDA, die DUP, ist mittlerweile mit zwei Ministern der Regierung der nationalen Einheit beigetreten.

Die Umma-Partei, die eine Regierungsteilnahme und Mitgliedschaft im Parlament bis jetzt ablehnt, unterzeichnete im Juni 2005 eine gemeinsame politische Charta mit dem vom ehemaligen Religionsführer Hassan el Turabi geführten Popular Congress und anderen Gruppen. Diese Entwicklungen deuten jedoch bestenfalls auf ein neues Arrangement innerhalb des Blocks der islamischen Parteien hin. **Die immer wichtigeren regionalen Gruppen aus Darfur und dem Ostsudan werden nicht ins politische System integriert.** Ebenso gibt es aus der SPLM bisher kaum Anzeichen, ihre politische Isolation in Khartum mit Hilfe eventueller Bündnisse mit anderen politischen Parteien zu überwinden.

**Wenn maßgebliche gesellschaftliche und politische Gruppen weiterhin nicht in das politische System integriert werden und das Regime sich einem politischen Wandel weiterhin verschließt, könnte dies zu einer gefährlichen Polarisierung der sudanesischen Politik führen, deren Konsequenzen noch nicht überschaubar sind. In Anbetracht der ohnehin fragilen Staatlichkeit wäre dann ein Zerfall des Staates nicht mehr auszuschließen.**

### Der Darfur-Konflikt – Ein Ende der Gewalt ist nicht in Sicht

Dass der Sudan seit geraumer Zeit wieder in den internationalen Medien auftaucht, ist weniger dem Nord-Süd-Friedensprozess zu verdanken, als vielmehr einer Reaktion auf den „neuen“ Krieg in Darfur im Westen des Landes. Das internationale Bild des Sudan ist von der Darfur-Krise bestimmt.

**Die Eskalation der schon lange existierenden Konflikte in Darfur im Jahr 2003 ist im direkten Zusammenhang mit dem Friedensprozess zwischen der Regierung und der SPLM zu sehen.** Der IGAD-Ansatz, neben diesen beiden Akteuren keine weiteren Verhandlungsparteien zuzulassen, war verhandlungs-

technisch sinnvoll, ließ jedoch die politischen Realitäten außer Acht: Denn **nicht nur der Süden, sondern im Grunde alle Regionen des Sudan sind politisch und ökonomisch marginalisiert und von der Teilhabe politischer Macht im Sudan ausgeschlossen.** Die SPLM/A hat genau diese Teilhabe durch den bewaffneten Kampf erreicht. Dieser Umstand war ein eindeutiger Anreiz, auch in Darfur zu den Waffen zu greifen, und ist weiterhin ein Anreiz in anderen sudanesischen Regionen, mit Waffengewalt der Marginalisierung entgegen zu treten.

Die von der Afrikanischen Union (AU) gestützten Friedensgespräche im nigerianischen Abuja haben am fünften Mai 2006 zu einem Teilfrieden geführt, nachdem die sudanesisische Regierung und eine der drei in Darfur aktiven Rebellengruppen das Darfur Peace Agreement (DPA) unterzeichnet haben. Das DPA wurde unter massivem internationalen Druck durchgesetzt, denn die Sicherheitslage in Darfur hatte sich im Jahr 2006 kontinuierlich verschlechtert. Die Zahl der Binnenflüchtlinge war nie höher als heute. Zudem hat sich der Krieg in das Nachbarland Tschad ausgedehnt und ein Krieg zwischen Sudan und Tschad ist nicht mehr ausgeschlossen.

**Das Friedensabkommen (DPA) wird jedoch von vielen Rebellen nicht gewollt und hat massive Schwächen.** Viele Regelungen, insbesondere die Umsetzungsbestimmungen sind vage. Es ist schleierhaft, wie einer der ersten Umsetzungsschritte, nämlich die Entwaffnung der regierungsnahen Milizen praktisch durchgeführt werden könnte. Daher muss bezweifelt werden, dass der Vertrag umgesetzt werden kann und dass er zu einem Ende der Gewalt in Darfur führt.

### Eine angekündigte humanitäre Krise

Es gibt in Darfur 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. Sie fügten der Regierungsarmee schmerzliche Verluste zu und eroberten vorübergehend sogar den Flughafen der Provinzhauptstadt El Fasher. Die Regierung griff daraufhin zu den im Südsudan jahrelang erprobten Mitteln. Man ließ Dörfer in Darfur aus der Luft bombardieren und bewaffnete arabische Reitermilizen, die so genannten Janjaweed, 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 über 2 000 000 Binnenflüchtlinge und über 100 000 Todesopfer. (Schätzungen geben z.T. deutlich höhere Opferzahlen an). In weiten Landstrichen Darfurs existieren keine Dörfer mehr. Die in Lagern untergebrachten Flüchtlinge sind oft selbst dort schutzlos den Janjaweed ausgeliefert.

Schon immer gab es in Darfur Auseinandersetzungen um Land und vor allem Landnutzung. **Die lokalen Konflikte in Darfur haben sich aber insofern**

**verändert, als dass sie nunmehr direkt in ein größeres Konfliktsystem eingebunden sind. Die anfangs rein regionalen Konflikte wurden zunächst nationalisiert und schließlich internationalisiert.** Die einseitigen Interventionen der Zentralregierung zugunsten arabischer Bevölkerungsgruppen seit Mitte der 1980er Jahre und die zunehmende ökonomische und politische Marginalisierung Darfurs zugunsten der Zentralregion um Khartum haben die Herausbildung von Widerstandsbewegungen begünstigt. Deren Ziele sind ein Umsturz der Zentralregierung und mehr Autonomie für Darfur – nicht jedoch die Unabhängigkeit. Die Ziele sind also auf den ganzen sudanesischen Staat bezogen und nicht mehr nur auf Darfur.

In Darfur wird heute häufig von einem Krieg zwischen *afrikanischen* Bevölkerungsgruppen und *arabischen* Milizen gesprochen. **Die Vorstellung von afrikanischen und arabischen Stämmen, die sich gegenseitig bekriegen, ist jedoch stark vereinfacht. Tatsächlich gibt es in Darfur ebenso Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen arabischen 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. Ebenso verbunden ist die Bevölkerung durch die islamische Religion, denn in Darfur liegt – im Gegensatz zum Südsudan – kein islamisch-christlicher Konflikt vor. Alle Bevölkerungsgruppen Darfurs sind Muslime, d.h. es handelt sich in Darfur um einen Konflikt zwischen islamischen Gruppen. Trotzdem stößt man in der Diskussion mit Menschen aus Darfur immer häufiger auf ein kulturelles, d.h. afro-arabisches Erklärungsmuster des Krieges. Diese ideologische Begründung könnte sich auf lange Sicht auch auf die politische Situation im Zentralstaat auswirken, indem ein stärker werdendes „afrikanisches Selbstverständnis“ das Kräfteverhältnis zwischen den politischen Akteuren im Sudan zuungunsten der gegenwärtigen „arabischen“ Machthaber verschiebt.

### Ansätze zur Konfliktlösung

Um einen stabilen Frieden in Darfur zu erreichen, müssen gut 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 aber auch 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 innerhalb der Region erreicht werden. Lokale Schlichtungsansätze haben in Darfur eine lange Tradition. Allerdings sind viele traditionelle Führer heute von der Zentralregierung eingesetzt und bezahlt, d.h. partiisch.

Weitere wichtige Elemente einer umfassenden Konfliktlösung sind: 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 Landnutzung 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 dringend nötig.

### **Darfur als Testfall für die neue afrikanische Sicherheitsarchitektur**

Die afrikanische Union hat nicht nur die Unterstützung der Friedensgespräche in Abuja (Nigeria) übernommen, sondern hat seit 2004 Truppen als Beobachter nach Darfur entsandt. Mittlerweile ist die Truppenstärke auf rund 7000 Mann angewachsen. Diese Mission, finanziert u.a. von EU und USA, wird international als Testfall betrachtet für die Fähigkeit der *AU*, regionale Konflikte eigenständig zu lösen und gilt als Testfall für das Vorgehen der afrikanischen Union und ihre noch jungen sicherheitspolitischen Strukturen.

Die *AU* wird als Regionalorganisation auf Seiten der arabischen Länder und der arabischen Liga skeptisch

betrachtet. Dies liegt daran, dass Darfur mittlerweile sowohl von zentralen afrikanischen Staaten (Nigeria, Südafrika), als auch von arabischen Ländern (Ägypten!) als Einflussgebiet definiert wird. **Wenig entgegenzusetzen hat die politisch schwache Arabische Liga (AL) der Afrikanischen Union (AU) mit ihrer neu entwickelten Organisationsstruktur und aktiven Interventionspolitik. Der afro-arabische Interessengegensatz zeigt sich in Khartum auch daran, dass binnen eines Jahres sowohl der AU Gipfel als auch der Gipfel der AL im Sudan durchgeführt wurden.**

Die Staatengemeinschaft, insbesondere die Europäische Union, hat willig die neu geschaffenen regionalen Strukturen unterstützt. Die Unterstützung war an die Hoffnung geknüpft, eine weitere internationale Mission der Vereinten Nationen unnötig zu machen. Die Ergebnisse sind jedoch sehr bescheiden, da sich die Sicherheitslage in Darfur trotz der *AMIS* kaum verbessert hat. **Weder das Mandat der AU Mission noch der Umfang der Mission war für Darfur ausreichend. Massive logistische Probleme (z.B. Treibstoffmangel) sowie Hilflosigkeit gegenüber den Kriegsparteien wecken Erinnerungen an die ehemalige UN-Mission in Somalia. Der Sicherheitsrat der AU hat das Mandat für die *AMIS* nur noch bis Ende September 2006 verlängert,** danach soll eine Peace-Keeping Mission der *UN* in Darfur an ihre Stelle treten (*UN*-Sicherheitsratsresolution 1663).

Vom Vertreter des Generalsekretärs der *UN* im Sudan, Jan Pronk, wird eine bis zu 20 000 Mann starke friedenserzwingende Truppe gefordert. Zwar brächte solch eine *UN*-Truppe für die Sicherheitslage vor Ort vermutlich Verbesserungen mit sich, doch hat die sudanesishe Regierung eine solche Mission bisher strikt abgelehnt. Die öffentliche Mobilisierung gegen die *UN* und die westliche Welt im Allgemeinen hat stark zugenommen. Sollte die *UN* wirklich Truppen nach Darfur entsenden – und dies wird immer wahrscheinlicher – so wird dies zu einer starken politischen Polarisierung im Sudan führen, und eine Stärkung des politischen Islam mit sich bringen.

## Perspektiven für den Sudan

Während die Staatengemeinschaft auf die akuten Probleme des Sudan mit Friedensmissionen und humanitärer Hilfe reagiert, wäre dringend eine an einer längerfristigen Perspektive orientierte politische Konzeption nötig, um den Frieden zu stützen und politisch glaubwürdig zu sein. Weder die USA noch die EU haben jedoch eine klare Sudanpolitik; für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik spielt Sudan derzeit keine wesentliche Rolle.

### Deutschland und der Sudan

Die deutsch-sudanesischen Beziehungen waren in den letzten Jahren sehr angespannt. Die sudanesishe Regierung machte Deutschland für den Darfur-Krieg mitverantwortlich. Deutsche Politiker fanden seit Beginn des Darfur-Krieges oft sehr deutliche und moralisch aufgeladene Worte. Es ist nun notwendig, wieder zu einer nüchternen und kohärenten Politik gegenüber Sudan zu finden.

**Sudan war über viele Jahre der wichtigste Empfänger deutscher Entwicklungshilfe auf dem afrikanischen Kontinent. Von daher sind deutsche Organisationen im Sudan für gewöhnlich willkommenen Gäste und Partner. Man unterstellt Deutschland im Unterschied zu anderen europäischen Ländern, keine Eigeninteressen im Sudan zu verfolgen.**

Im Rahmen einer wieder aufzunehmenden bilateralen Entwicklungszusammenarbeit könnte gerade im Südsudan der Wiederaufbau unterstützt werden. Im Sudan wird es auch in den kommenden Jahren Gewalt und Menschenrechtsverletzungen geben (Darfur, Ost-sudan). Deswegen Bedingungen für eine Wiederaufnahme der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit für andere Regionen zu setzen, könnte gefährlich sein: Geschieht der Wiederaufbau im Süden nicht schnell und erfolgreich, so ist nicht auszuschließen, dass der Südsudan das Friedensabkommen nicht schnell genug umsetzen kann. In diesem Falle wäre der Frieden in ganz Sudan massiv gefährdet.

### Szenarien der politischen Entwicklung

Basierend auf den oben beschriebenen aktuellen Entwicklungen im Sudan, lassen sich **vier verschiedene Szenarien für die Zukunft des Sudan entwerfen: „Best Case and Worst Case“, „Good Case and Bad Case“**. Während der beste und der schlimmste Fall eher unwahrscheinlich sind, wird sich die reale politische Entwicklung zwischen dem „Good und Bad Case“ bewegen. Letztlich unterscheiden sich die Szenarien im Grad der Umsetzung des Friedensabkommens und der politischen Integration oder Polarisierung.

#### Überblick über die Szenarien der politischen Entwicklung des Sudan

Extreme Entwicklungen	
Best Case	Vollständige Umsetzung des CPA, Frieden und Demokratie
Worst Case	Politische Destabilisierung und Desintegration des ganzen Sudan, Krieg
Wahrscheinliche Entwicklungen	
Good Case	Nur teilweise, verzögerte Umsetzung des Friedens, jedoch nationale Integration
Bad Case	Autoritärer Frieden und politische Polarisierung

Das **Best-Case-Szenario** basiert auf der Annahme, dass der Frieden hält, die Grundlage zur Lösung der andauernden Regionalkonflikte bietet und zu einer echten Demokratisierung des Landes führt. Dieses Szenario ist zwar unwahrscheinlich – entspricht jedoch so dem Friedensvertrag. Daher kann dieses Szenario progressiven politischen Kräften (Studenten) und Regionalbewegungen als Referenzpunkt gesellschaftspolitischer Mobilisierung dienen. Schon jetzt hoffen gerade jüngere Menschen im urbanen Raum auf eine politische „Öffnung“, in der sowohl Parteien als auch die Zivilgesellschaft Problemlösungskompetenz beweisen können.

Das **Worst-Case-Szenario** ist zweifelsohne eine politische Destabilisierung und Desintegration des Sudan.

Nicht nur in den Provinzen, sondern auch im Zentrum des Landes ist solch ein Szenario nicht mehr auszuschließen. Das Regime könnte nur allzu leicht in mehreren Provinzen mit Aufständen konfrontiert werden (Darfur, Ostsudan, Kordofan), während sich die regierenden Islamisten in der Hauptstadt intern zerstreiten. Unter dem wachsenden internen und internationalen Druck (z.B. durch den UN-Strafgerichtshof) könnte das Machtzentrum schlicht zerfallen.

Ein Ausweg aus dieser Lage könnte – wie so oft im Sudan – ein Putsch sein. Moderate Islamisten könnten sich mit Hilfe der Armee der ideologischen Hardliner im Regime entledigen und diese womöglich an den Strafgerichtshof in Den Haag ausliefern. Sollten sie dann noch Wahlen ankündigen, so könnten sie der Unterstützung der Staatengemeinschaft fast sicher sein. Letztlich wäre dies jedoch ein Manöver, um den Machterhalt der Kongresspartei zu sichern.

Derartige Szenarien werden in Khartum konkret diskutiert und – bedenkt man, wie viele bewaffnete Gruppen in Khartum stationiert sind, dann sind bewaffnete Auseinandersetzungen in der Hauptstadt leider nicht auszuschließen.

### Wenn der Frieden hält

Wahrscheinlicher als diese beiden Szenarien ist jedoch die Annahme, dass der Frieden hält, und von den beiden Regierungsparteien *SPLM* und *National Congress Party* in einer mehr oder weniger autoritären Regierung umgesetzt wird. Die Islamisten bleiben dabei der dominante Akteur in der Zentralregierung in Khartum, die *SPLM* ist in Khartum beteiligt und zugleich der dominante Akteur im Süden des Landes.

Doch auch hier existieren zwei Wege, die den Worst- und Best-Cases ähnlich sind: **Entweder wird der Sudan zunehmend gesellschaftlicher und politischer Polarisierung ausgesetzt sein, oder die neue Regierung schafft es, einen Weg hin zu mehr nationaler Integration zu finden.**

**Good-Case: Frieden und nationale Integration:** Die neue Regierung bleibt stabil und handlungsfähig, da beide Regierungsparteien einen von Pragmatismus geleiteten Kooperationswillen zeigen. Die nordsudanesischen Regionen werden politisch und wirtschaftlich besser in den Staat integriert, wodurch sich der Darfur-Konflikt beruhigt und andere Regionalkonflikte nicht weiter eskalieren. Die zahlreichen Milizen werden aufgelöst oder in die staatlichen Sicherheits-

kräfte integriert. Nachdem die Regierung anfängt, als Kriegsverbrecher angeklagte Individuen an den internationalen Strafgerichtshof auszuliefern, entspannt sich das Verhältnis zur Staatengemeinschaft.

Die großen Oppositionsparteien (Umma, *DUP*, *PNC*, Kommunisten) werden in die grundlegenden politischen Entscheidungen eingebunden, und bekennen sich daher zum neuen politischen System. Alle politischen Akteure erkennen die Notwendigkeit eines nationalen Dialoges und nationaler Integration. Trotz Verzögerungen in der Umsetzung des Friedensvertrages werden deshalb Wahlen durchgeführt, in der sich die verschiedenen Akteure durch die Bildung von Allianzen (z.B. in Folge einer Spaltung der Islamisten) neu etablieren. Nach der Durchführung freier Wahlen kommt es zu einer langsamen politischen Öffnung des Landes, in der die Prinzipien der Rechtstaatlichkeit und Verantwortlichkeit Anwendung finden. Das für 2011 angesetzte Referendum über die Einheit des Sudan kann friedlich durchgeführt werden.

**Bad Case: Autoritärer Frieden und politische Polarisierung:** Die Partner in der Zentralregierung bleiben ihrer autoritären Tradition treu, nicht zuletzt um mögliche politische Konkurrenten in Schach zu halten und öffentliche kritische Stimmen zum Thema Machtmissbrauch zu vermeiden. Die politischen Freiheiten nehmen daher ab und willkürliche Menschenrechtsverletzungen bleiben an der Tagesordnung. Der Frieden hält jedoch – denn keine Partei will ihn gefährden. Die nordsudanesische Opposition bleibt von der Macht ausgeschlossen, wodurch es zu einer Polarisierung zwischen Regierung und Opposition kommt, die mit fortschreitender Zeit die Umsetzung des Friedensabkommens fraglich macht. Freie Wahlen werden auf unbestimmte Zeit verschoben. Das Drängen der *UN* und der Staatengemeinschaft, Wahlen und andere politische Reformen durchzuführen, führt zu einer Blockade der politischen Entwicklung. Dieses Szenario kann nur allzu leicht in das Worst-Case-Szenario, d.h. in die Desintegration des Staates, übergehen: Im Ostsudan könnte ein neuer Krieg gegen die Zentralregierung beginnen, während der Darfur-Krieg nach Kordofan übergreift. Der Staat verliert die Kontrolle über die Regionen und die Hauptstadt. Die *UN* und die *AU* wollen mit ihren Truppen den Frieden überwachen, sind jedoch zunehmend bewaffneten Übergriffen radikal-islamischer Gruppen ausgesetzt.

**Die vergangenen Monate seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens deuten darauf hin, dass sich das letztgenannte Szenario – ein autoritä-**

**rer Frieden mit zunehmender politischer Polarisierung – realisiert.**

Sollte es zum geplanten Referendum kommen, wird dies vermutlich zu einer Teilung des Sudan führen. Entgegen aller internationalen Bekenntnisse zur Einheit des Landes ist dies der wahrscheinlichere Fall. Die sudanesischen Islamisten haben den Krieg gegen die Südsudanesen zu sehr wie einen Vernichtungskrieg geführt, als dass eine einfache Versöhnung möglich wäre. **Doch gerade diese Aussichten machen die Durchführung des angekündigten Referendums eher unwahrscheinlich, denn eine Trennung des Landes scheint weder den wichtigen nordsudanesischen Parteien, noch der Regionalmacht Ägypten opportun.**

Betrachtet man den ambitionierten Fahrplan des Friedensabkommens (der bereits Verzögerungen unterliegt), so möchte man zunächst an das Friedensabkommen von Oslo für den Nahen Osten denken: eine Umsetzung ist unwahrscheinlich. Im Unterschied zu anderen Ländern gibt es im Sudan jedoch eine massive Präsenz der *UN* mit einer Peace-Keeping Mission sowie zahlloser anderer internationaler Akteure. Durch die gezielte Stärkung des nationalen Dialoges durch die internationalen Akteure könnte eine Umsetzung des Friedens möglich sein.