

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Annette Weber

Der politische Raum im Sudan

Zwischen Status quo,
Fragmentierung und Bürgerkrieg

S 20
August 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

*Dr. Annette Weber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Die Wahlen und ihre Auswirkungen auf die Konstellation der politischen Akteure**
- 11 **Politische Akteure im Sudan**
 - 11 Die politischen Parteien
 - 11 *Die Monopolisten: Machterhalt als Programm*
 - 13 *Die Peripherie: Gewaltakteure mit politischem Kalkül*
 - 15 *Die Traditionsparteien: Parteimitgliedschaft durch Familienzugehörigkeit*
 - 16 *Der Süden: keine Chance für die Opposition*
 - 16 *Islamisten am Rand*
 - 17 *Die Kommunistische Partei des Sudan*
 - 17 Gesellschaftliche Kräfte
- 19 **Das Referendum:
Positionen der Parteien und Gewaltakteure**
- 20 Unterschiedliche Herausforderungen in Nord und Süd
- 21 Fahrplan und Themen
- 23 **Sudan zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg**
- 25 **Regionaler Ausblick**
- 26 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen:
Möglichkeiten des Engagements**
- 27 **Abkürzungsverzeichnis**

Karte

Sudan: Provinzen, regionales Umfeld, Teilungsoptionen



Anm.: Dunkelgrau sind Provinzen eingefärbt, die künftig zum Südsudan, hellgrau solche, die künftig zum Nordsudan gezählt werden könnten; schraffiert sind Gebiete bzw. Provinzen, bei denen durch Referendum bzw. Konsultation darüber zu entscheiden bleibt, ob sie dem Norden oder dem Süden zugehören sollen. – Quelle: © Can&Able.

**Der politische Raum im Sudan:
Zwischen Status quo, Fragmentierung und
Bürgerkrieg**

In den kommenden Monaten werden im Sudan die Weichen für die Zukunft des Landes gestellt. Für Januar 2011 ist ein Referendum angesetzt, das die Implementierung des umfassenden Nord-Süd-Friedensabkommens (Comprehensive Peace Agreement, CPA) zum Abschluss bringen soll. In dieser Volksabstimmung wird die Bevölkerung des Südsudan entscheiden, ob sich dieser als eigenständiger Staat abtrennen wird. Sollten sie für die Abtrennung votieren, wird sich der größte Flächenstaat Afrikas, an der Nahtstelle zwischen arabischer und afrikanischer Welt, in seiner jetzigen Form auflösen. Vom Ausgang des Referendums und der Art seiner Umsetzung hängt damit auch ab, ob sich die Kluft zwischen den Staaten mit muslimischer und mit christlicher Mehrheit auf dem Kontinent vergrößert, ob die Abspaltung einen Dominoeffekt für andere Sezessionsbewegungen erzeugt und ob die Region Horn von Afrika stabilisiert oder destabilisiert wird. Aber auch wenn das Land de jure vereint bleibt, wird sich die Macht im Zentrum verändern. Die Sudanesen, ganz gleich ob im Norden oder im Süden, müssen sich als Gesellschaft neu erfinden.

Die Konfliktparteien im Sudan haben sich viel vorgenommen: Sie möchten das Ende des Bürgerkriegs zwischen Norden und Süden konsolidieren, autoritäre Strukturen in demokratische transformieren und eine Sezession des Südsudan, so sie denn einträte, friedlich und in beiderseitigem Einvernehmen vollziehen. Dafür sind dringliche Fragen zu klären, etwa: Wem gehört das Öl, wo verläuft die Grenze und wer kämpft in welcher Armee? Noch ist unklar, ob all dies gelingt. Um die kommenden Entwicklungen einordnen und begleiten zu können, ist es wichtig zu verstehen, welche Zukunftsvorstellungen die sudanesischen Akteure selbst haben. Dies betrifft nicht nur die beiden Partner im Friedensabkommen, die – ebenso wie der Status quo – durch die Wahlen im April 2010 zunächst gestärkt wurden: Omar Hassan al-Bashir wurde mit gut 68% der Stimmen zum Präsidenten des gesamten Sudan und Salva Kiir mit knapp 93% zum Präsidenten des schon heute weitreichende Autonomie genießenden Südsudan gewählt. Auch andere politische Akteure im Sudan spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle, denn nach einer möglichen

Sezession des Südsudan werden sich die Regierungen im Norden und im Süden verstärkt innenpolitischen Problemen zuwenden müssen. Die Lücke, die sich nach einem etwaigen Ausscheiden der Partei Sudan People's Liberation Movement (SPLM) aus der Regierungskoalition in Khartum auftun würde, dürften konfligierende Akteure aus Darfur und der Opposition im Norden zu füllen suchen. Die politische Opposition in Khartum erscheint zu schwach, als dass sie das Machtmonopol der National Congress Party (NCP) gefährden könnte. Die Gewaltakteure in Darfur jedoch, allen voran das Justice and Equality Movement (JEM), könnten die Regierung in Khartum nach dem Referendum ernsthaft in Bedrängnis bringen.

Zudem zeigte sich bei den Wahlen, dass in den beiden Regierungsparteien verschiedene Flügel existieren und jeweils die Hardliner die Oberhand gewannen. Vor diesem Hintergrund erscheinen für die kommenden Monate zwei Szenarien wahrscheinlich: Zum einen die Beibehaltung des Status quo, der für die Regierungseliten sowohl im Norden wie im Süden attraktiv ist. Beide Seiten profitieren vom Öl, beide verstehen sich nach den Wahlen als legitimierte Alleinvertreter auf ihrem jeweiligen Territorium. Auch militärisch hat diese Konstellation Vorteile, da beide Regierungen ausschließlich gegen die Gewaltakteure auf ihrem Gebiet vorgehen und nicht Gefahr laufen, ihr Militär gegeneinander einzusetzen. In diesem Szenario lässt sich eine friedliche Umsetzung des Referendums ebenso vorstellen wie eine Absprache, mit der NCP und SPLM den Status quo auch ohne Referendum festschreiben.

Obgleich viel für dieses erste Szenario spricht, sind zum anderen auch eine Verzögerung des Referendums oder eine umkämpfte Sezession vorstellbar. Gerade die Vertreter einer harten Linie in der NCP sprechen sich eindeutig gegen eine Unabhängigkeit des Südsudan aus und beschwören Krieg, Chaos und Zerfall als Resultat einer Ablösung des Südens. Die Kriegsdrohung geht mit militärischer Mobilmachung und den Bemühungen beider Seiten einher, Allianzen mit Milizen auf der anderen Seite der Grenze zu schmieden. Dadurch werden die Gewaltakteure zur Gefahr für den Alleinherrschaftsanspruch beider Eliten. Wird die Implementierung des Friedensabkommens ausgesetzt oder gar abgebrochen, drohen ein Grenzkrieg und gewalttätige Auseinandersetzungen um die Ölfelder. Dies wiederum könnte auch andere Konfliktherde weiter anheizen.

Um eine friedliche Vorbereitung und Abhaltung des Referendums im Januar 2011 zu ermöglichen, sind

Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen nötig. Für die Garantiemächte des Friedensabkommens ist dabei besonders wichtig, die politischen Akteure im Sudan zu kennen und ihre Ziele und Interessen beim und nach dem Referendum einschätzen zu können. Beide großen Konfliktparteien müssen von einer Politik des Dialogs überzeugt werden, die alle Beteiligten einbezieht. Nur so lassen sich Fragmentierung und bewaffnete Konfrontationen zwischen den Machthabern und den Gewaltakteuren vermeiden. Noch können auch potentielle Streitigkeiten um Grenzfestlegungen und Ölfelder präventiv bearbeitet werden. Dazu sind vor allem Verträge und ein Verhandlungsrahmen notwendig, auf die sich beide Seiten einigen.

Externe Unterstützung für den Prozess ist auf mehreren Ebenen erforderlich. Zahlreiche internationale Akteure befassen sich mit dem Sudan: die Regionalorganisationen, die Sonderbeauftragten der Sicherheitsratsländer und der EU zum Sudan (die sogenannten E6, also die USA, China, Russland, Großbritannien, Frankreich und die EU), die Vereinten Nationen (UN), die Afrikanische Union (AU) und die Liga der Arabischen Staaten. Gewiss ist das Ansinnen unrealistisch, alle auf einen gemeinsamen Handlungsansatz zu verpflichten. Wünschenswert wäre allerdings, wenn die derzeit häufig unkoordinierten Aktivitäten zumindest durchweg eine friedliche Umsetzung des Friedensabkommens und des Referendums zum Ziel hätten. So sollten Berater den technischen Kommissionen des Abkommens zur Seite stehen. Für den Bereich Föderalismus und Sezessionsprobleme etwa wären europäische und deutsche Experten gefragt, die spezielle Kenntnisse über die Sezessionsvereinbarungen auf dem Balkan oder die föderale Struktur in Deutschland besitzen. Allen voran sind allerdings die Afrikanische Union und die Vereinten Nationen in der Pflicht, einen Referendumsfahrplan zu erarbeiten. Zur Gewährleistung der Stabilität des Südens sind darüber hinaus Staatsaufbau und Demobilisierung die dringlichsten Aufgaben. Auch hier sind die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) gefordert. Sie sollte sich insbesondere am Aufbau des Justizsektors und an der Polizeiausbildung beteiligen, um Rechtsstaatlichkeit im Südsudan zu fördern.

Die Wahlen und ihre Auswirkungen auf die Konstellation der politischen Akteure

Am Beispiel Sudan zeigt sich, dass sich Wahlen nicht nur als Instrument der Demokratie, sondern auch als Feigenblatt für fehlende Demokratie nutzen lassen. Sie können ein wichtiger Konsolidierungsschritt auf dem Weg von einem diktatorischen oder autokratischen System zu einer liberalen Demokratie sein. Allerdings garantieren sie keineswegs automatisch eine demokratische Ordnung und gewährleisten auch nicht zwangsläufig die Legitimität der Gewählten. Ohne eine Praxis regelmäßiger Partizipation der Bevölkerung sind Wahlen vielmehr nur temporäre Ereignisse, die keine Tiefenwirkung entfalten können. Vor allem die Qualität der Wahlen ist entscheidend dafür, dass die Bevölkerung Vertrauen in demokratische Prozesse fasst.¹ Im Sudan ist es nicht gelungen, den politischen Raum durch die Wahlen zu öffnen und das Vertrauen der Bürger zu gewinnen. Sowohl im Norden als auch im Süden wollten beide Regierungsparteien um jeden Preis ihre Macht erhalten. Oppositionsparteien wurden im Wahlkampf behindert, vereinzelt wurden Wahlurnen präpariert und vertauscht. In mehreren Provinzen des Südens wurde der Vorwurf der Wahlfälschung laut, da die späteren selbsternannten Sieger bei der Vorauszählung noch weit hinter den Herausforderern gelegen hatten. Für die internationale Staatengemeinschaft galten die Wahlen im Sudan nicht als Messlatte für eine Demokratisierung, sondern lediglich als notwendige Etappe auf dem Weg zur Erfüllung des Friedensabkommens.

Die Opposition im Norden entschied sich kurzfristig, an den Wahlen nicht teilzunehmen, und erwies sich damit einen Bärendienst. Dieser Boykott und der Rückzug des Präsidentschaftskandidaten der SPLM stärkten die beiden Partner im Friedensabkommen. So konnten sich diese in ihrem jeweiligen Einflussbereich als Alleinherrscher etablieren. Von den Bewahrern des Status quo sind keine Einmischungen zu befürchten: Präsident Bashir wurde mit mehr als 68% der Stimmen im Amt bestätigt, Salva Kiir mit 93% zum Präsidenten des Südsudan gewählt. Ähnlich bedeutsam wie die Präsidentschaftswahl sind die

Wahlen zum nationalen Parlament und zu den Regionalparlamenten (vgl. Kasten, S. 8). Auch hier sicherten sich die beiden Partner im Friedensabkommen eindeutige Mehrheiten. Die Opposition im Nordsudan wird mit 21 von 450 Parlamentssitzen kaum Einfluss auf die Politik nehmen können. Sämtliche Gouverneursposten im Norden wurden bis auf jenen für die Provinz Blauer Nil mit NCP-Vertretern besetzt. Im Südsudan stellt die SPLM neun von zehn Gouverneuren.

Am neuen gesamtsudanesischen Kabinett ist bemerkenswert, dass das Ölressort an einen südsudanesischen Minister vergeben wurde, während die NCP den Außenminister stellt. Die Democratic Unionist Party (DUP) hat als einzige Oppositionspartei einen Ministerposten in diesem Kabinett erhalten. Zwei der 35 Ministerposten wurden mit NCP-Vertretern aus Darfur, neun von der SPLM besetzt. Die 25%-Quote für Frauen, die für die Kandidatenliste galt, hat sich auf der Regierungsebene im Norden (von 35 Ministern sind 2 Frauen) kaum, allerdings im Süden (von 32 Ministern sind 7 Frauen) deutlicher niedergeschlagen. Die NCP besetzte die Ministerposten der strategisch wichtigen Ressorts mit Hardlinern, etwa das Innen-, Außen- und Verteidigungsministerium und das Ministerium für Präsidiale Angelegenheiten.² Weniger wichtige Ministerien wurden an die SPLM, aber auch an Frauen, Vertreter der Peripherie und der jüngeren Generation vergeben. Vor allem die Besetzung von Ministerposten durch NCP-Mitglieder aus Darfur soll den Alleinvertretungsanspruch der Rebellengruppe JEM brechen. Damit wird allerdings auch die Alleinherrschaft der NCP zementiert. Die SPLM beteiligt sich nur noch nominell an der Regierung der nationalen Einheit, vorrangig um die Implementierung des Friedensabkommens zu sichern, weniger um sich aktiv in nordsudanesischen Angelegenheiten einzumischen.

² Der neue Außenminister Ali Ahmed Karti war 1997 Justizminister des Sudan und nationaler Koordinator der Popular Defence Force. Dabei handelt es sich um eine paramilitärische Organisation der Regierung mit bis zu 100 000 Kämpfern, die vorwiegend als Jihadisten Krieg in den Nubabergen und im Südsudan führten. Siehe Jago Salmon, *A Paramilitary Revolution: The Popular Defence Force*, Genf: Small Arms Survey, 2007, S. 20.

¹ Etannibi Eo Alemika, *Quality of Elections, Satisfaction with Democracy and Political Trust in Africa*, Dezember 2007 (Afrobarometer Working Papers Nr. 84), S. 1.

DIE ERGEBNISSE DER WAHLEN

Präsidentenwahlen

Omar Hassan al-Bashir wurde mit über 68% der Wählerstimmen als Präsident der Republik Sudan bestätigt. Obgleich der Präsidentschaftskandidat der SPLM, Yasir Arman, seine Kandidatur wenige Tage vor den Wahlen zurückgezogen hatte, entfielen dennoch 21,7% der Stimmen auf ihn.

Salva Kiir wurde mit 93% der Wählerstimmen zum Präsidenten des Südsudan gewählt. Lam Akol, Präsidentschaftskandidat der südsudanesischen Opposition, gewann 7% der Stimmen.

Gouverneurswahlen

In den 15 Nordprovinzen gingen 14 Gouverneursposten an die NCP, einer (Blauer Nil) an die SPLM. 9 der 10 neu gewählten Gouverneure im Südsudan gehören der SPLM an, allesamt ehemalige Kommandeure der südsudanesischen Befreiungsarmee. In West-Äquatoria siegte ein unabhängiger Kandidat.

Parlamentenwahlen

Die Sitze im Nationalparlament in Khartum wurden auf Basis eines gemischten Wahlsystems verteilt: 60% der Sitze wurden über die regionalen Wahlbezirke per Mehrheitswahlrecht bestimmt, 25% der Abgeordneten gelangten über die Frauenquote und 16% über Parteilisten ins Parlament. Die Abgeordneten des Parlaments im Südsudan und der Regionalparlamente wurden durch proportionale Repräsentation bestimmt.

Bei den Wahlen zum Nationalparlament entfielen 72,7% der Stimmen auf die NCP, 22,3% auf die SPLM, 4,2% auf die Opposition aus dem Norden, 0,7% auf Oppositionsparteien des Südsudan. Von 444 Sitzen gingen 323 an die NCP, 99 an die SPLM und 21 an die Opposition.

Zensus

Der Zensus von 2008 gilt als Grundlage für die Demarkation der Wahlkreise. In einigen Landesteilen wird sein Ergebnis allerdings nicht akzeptiert. Darum nahm etwa die Provinz Süd-Kordofan nicht an den Wahlen teil.

Auch die Komplexität des Wahlprozesses hat dazu beigetragen, dass die Wahlen kaum als Mittel demokratischer Konsolidierung wirken konnten. Hürden bei der technischen Durchführung waren die hohe Zahl der Stimmzettel für jeden Wähler (im Süden acht, im Norden gar zwölf), die unzulängliche Logistik, aber auch die mangelnde Wählersensibilisierung, vor allem im Südsudan.³ Außerdem handelte es sich in den meisten Fällen um Erstwähler, durchschnittlich 50% davon Analphabeten. Weiterhin beteiligten sich nicht alle Provinzen vollständig an den Wahlen: Im November 2009 wurden zwar 71% der potentiellen Wähler registriert, im Südsudan sogar 98%. Allerdings konnte in mehreren Landkreisen gar nicht registriert werden, da die Regionen unzugänglich sind, aufgrund gewalttätiger Auseinandersetzungen keine ausreichende Sicherheit herrscht oder die Bevölkerung in Lagern für Binnenvertriebene lebt, wie in den drei

Regionen Darfurs. Die SPLM erkannte die Ergebnisse des Zensus von 2008 erst am 21. Februar 2010 an. Weil Süd-Kordofan die Resultate des Zensus bis heute ablehnt, wurde dort nur über den Präsidenten, nicht aber das Parlament abgestimmt.

Neben dem Carter Center, der Europäischen Union, der Afrikanischen Union und der Arabischen Liga begleiteten vorwiegend nationale Beobachtergruppen aus der Zivilgesellschaft den Prozess der Registrierung und die Wahlen selbst.⁴ Die externen Wahlbeobachter waren sich größtenteils einig, dass die Urnengänge im Sudan weit unter dem internationalen Standard für freie und faire Wahlen geblieben sind. Dennoch wurden sie als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Umsetzung des Friedensabkommens und zur Vorbereitung des Referendums 2011 gewertet.⁵ Die zivilgesellschaftlichen Beobachter hingegen

³ Eine detaillierte Erläuterung des sudanesischen Wahlsystems findet sich bei Marc Gustafson, *Electoral Designs: Proportionality, Representation, and Constituency Boundaries in Sudan's 2010 Elections*, London: Rift Valley Institute, 2010.

⁴ Die EU entsandte 130 Wahlbeobachter in den Sudan. Siehe Council of the European Union, *Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on the Announcement of Elections in Sudan*, Brüssel, 15.4.2009.

⁵ Siehe Carter Center, *Election Observation Mission Sudan, Residential, Gubernatorial and Legislative. Preliminary Statement*,

sprechen von einer Farce und plädieren dafür, die Ergebnisse der Wahlen nicht anzuerkennen.⁶ Auch die Bevölkerung im Nordsudan hatte nur wenig Hoffnung in eine Demokratisierung durch die Wahlen gesetzt.⁷ Obgleich es sich um die ersten Wahlen im Sudan seit 1986 handelte, bei denen mehr als eine Partei zugelassen war, machten nur 10 Millionen der rund 16 Millionen Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht Gebrauch.⁸ Darin mag sich ein tiefes Misstrauen aus-

drücken, denn seit den ersten Wahlen 1953 war der Sudan durch eine lange Geschichte autokratischer Regime, Militärdiktaturen und von grassierendem Amtsmissbrauch geprägt.⁹

Sowohl in der NCP als auch in der SPLM treten parteiinterne Spannungen seit den Wahlen deutlicher zutage. Die Hoffnung der Reformer in der NCP galt einer kontrollierten Parteienpluralität, mit deren Hilfe die großen Herausforderungen der nächsten Monate in Angriff genommen werden sollten. Dabei sollten die Opposition einbezogen und auch die Gewaltakteure in Darfur kooptiert werden. Für den Reformflügel der NCP war der Boykott der Opposition ein Rückschlag.¹⁰ Nun wird die NCP allein den Prozess und die Umsetzung des Referendums im Norden bestimmen und verantworten.¹¹

Die Vertreter einer harten Linie in der NCP hingegen sahen die Wahlen als willkommenes Instrument, um ihre antidemokratische Politik zu bemänteln. Die Wahlen sollten die Dominanz der NCP zementieren und jegliche Opposition durch eine garantierte NCP-Mehrheit zurückdrängen. Dass in Gestalt von Nafi Ali Nafi ein Hardliner der NCP mit der Vorbereitung und Abhaltung der Wahlen betraut wurde, ist ein untrügliches Indiz dafür, dass die Partei keine Überraschungen erleben wollte.¹² Mit ihrer Beteiligung am Friedensabkommen und dem Darfur Peace Agreement sowie ihrer Annäherung an die Rebellengruppen in Darfur wollte die NCP demonstrieren, dass sie eine Partei des Friedens ist, die den Sudan nun durch die Wahlen auf das Demokratisierungsgleis gesetzt hat. So sollte der Mann rehabilitiert werden, dem dies alles

17.4.2010, <www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/pr/sudan-preliminary-statement-041710.pdf> (eingesehen am 30.4.2010); Europäisches Parlament, *EU-Wahlbeobachter im Sudan: »Gut, dass sie hier sind«*, 15.4.2010, <www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/030-72818-112-04-17-903-20100415STO72817-2010-22-04-2010/default_de.htm> (eingesehen am 30.4.2010); AU Observer Mission Office, *Preliminary Statement of the African Union Observer Mission to the Sudan Elections, 11–15 April 2010*, Khartoum, 18.4.2010.

6 So etwa die Sudan Democracy First Group, ein Zusammenschluss aus verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen: »Sudan Elections: The Theatre of the Absurd and the Tomb of Democratization«, in: *Sudan Tribune*, 10.4.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article34709> (eingesehen am 30.4.2010); African Centre for Justice and Peace Studies, *NEC Inconsistencies and Suppression Persist on the Third Day of Voting*, 14.4.2010, <[www.acjps.org/Publications/4-14-10NEC InconsistenciesandSuppression%20Persist.html](http://www.acjps.org/Publications/4-14-10NEC%20InconsistenciesandSuppression%20Persist.html)> (eingesehen am 30.4.2010).

Zu den kritischen Organisationen und Plattformen zählen auch das Sudan Domestic Election Monitoring and Observation Programme (SuDEMOP) mit mehr als 750 Wahlbeobachtern und die Sudanese Platform for Elections (SHAMS), in der 36 Organisationen, Think Tanks, akademische Einrichtungen und kulturelle Organisationen zusammengeschlossen sind, die vor allem den Zentral- und Ostsudan im Blick haben. Zu nennen ist weiterhin das Sudanese Network for Democratic Elections (SuNDE), bestehend aus 75 sudanesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die die Wahlen im Südsudan beobachten. Siehe SuDEMOP, *Sudan Domestic Election Monitoring and Observation Programme Press Release*, 26.4.2010, <<http://blogfordarfur.org/archives/3909>> (eingesehen am 30.4.2010); Sudanese Group for Democracy and Elections (SuGDE)/Sudanese Network for Democratic Elections (SuNDE), *Elections Statement*, 24.4.2010, <www.ndi.org/files/SuGDE_SuNDE_Elections_Statement.pdf> (eingesehen am 30.4.2010).

7 Siehe dazu Media in Cooperation and Transition (MICT), »Sudan Votes«, <<http://vimeo.com/10606150>> (eingesehen am 30.4.2010).

8 In der Registrierungsphase vom 1.11. bis zum 7.12.2009 wurden nach Angaben der National Elections Commission über 70% der wahlberechtigten Bürger registriert. Siehe dazu United Nations Development Programme (UNDP), *Sudan. Support to Elections and Democratic Processes*, 2010, <www.sd.undp.org/projects/dg16.htm> (eingesehen am 12.3.2010); »Power Sharing Agreement«, in: *CPA Monitor*, 6 (Februar 2010) 51, Absatz 70, S. 9, <<http://unmis.unmissions.org/Portals/>

<[UNMIS/CPA%20Monitor/CPA%20Monitor%20February%202010.pdf](http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/CPA%20Monitor/CPA%20Monitor%20February%202010.pdf)>.

9 Zur Geschichte der Wahlen im Sudan siehe Justin Willis/Atta el-Battahani/Peter Woodward, *Elections in Sudan. Learning from Experience*, London: Rift Valley Institute, Mai 2009, S. 8.

10 Siehe *Statement by Dr. Ghazi Salahuddin Atabani, Advisor to H.E. the President of the Republic of the Sudan – Head of the Delegation, before the Sixty-fourth Session of the United Nations General Assembly*, New York, 28.9.2009, <www.un.org/ga/64/generaldebate/pdf/SD_en.pdf> (eingesehen am 30.4.2010).

11 Die Autorin führte in Khartoum Gespräche mit dem Vizepräsidenten des Sudan, Ali Osman Taha, dem Präsidentenberater Ghazi Salah al-Din Attabani sowie hohen Parteifunktionären der NCP (Dezember 2009).

12 Nafi Ali Nafi war zu Beginn des Regimes der National Islamic Front (NIF) 1989 Leiter der nationalen Sicherheitsbehörde, später des Auslandsgeheimdienstes. Nachdem er beschuldigt worden war, 1995 ein Attentat auf den ägyptischen Präsidenten Mubarak in Addis Abeba initiiert zu haben, wurde er auf eine weniger exponierte Position versetzt.

zu verdanken sei: Präsident Bashir, der sich seiner Sache innenpolitisch denn auch sicher war. Die Anklageerhebung (2008) und die Ausstellung eines Haftbefehls des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den Präsidenten (2009) wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in Darfur bewirkten nämlich paradoxerweise eine nationale Solidarisierung mit Bashir. Im Sudan wurde der Haftbefehl als Angriff auf die Würde aller Sudanesen wahrgenommen, selbst Kritiker Bashirs stellten sich dagegen.¹³ Je länger der Präsident aber mit dieser Hypothek im Amt bleibt und die damit verbundenen Einschränkungen auch den sudanesischen Wählern deutlich werden, desto mehr läuft er Gefahr, von der Bevölkerung als »lame duck«, als Verhinderer der Normalisierung gesehen zu werden. Die Pragmatiker in der NCP spekulierten darauf, mit dem Präsidenten die Wahlen zu gewinnen, um in einigen Jahren ohne ihn die außenpolitischen Beziehungen zu normalisieren. Durch den Wahlsieg ohne Konkurrenz sieht sich nun der innere Zirkel um Bashir bestätigt: Die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit wird ebenso abgelehnt wie eine Aussetzung des Haftbefehls gegen Bashir. Vielmehr wird nun gefordert, den Haftbefehl aufzuheben.¹⁴

Die politische Opposition im Norden dagegen hat einen schweren Rückschlag erlitten, denn sie hoffte vergebens, die externen Akteure würden ihr zur Seite stehen, als sie die Wahl unter dem Vorwurf der Manipulation und Fälschung boykottierte. Jetzt ist es an ihr, das eigene Scheitern als Auftrag zu begreifen und sich neu zu konstituieren. Die NCP kontrolliert seit zwanzig Jahren den gesamten politischen Apparat, die Medien, die Polizei und die finanziellen Ressourcen. Deshalb hätte sie die Wahl in jedem Fall für sich entschieden, selbst wenn sie diese nicht manipuliert und wenn die Opposition teilgenommen hätte.

Der SPLM waren gesamtsudanesische Präsidentschaftswahlen nicht wichtig, obgleich sie einen Erdbebenrutschsieg Bashirs hätte verhindern können, wenn

¹³ Siehe dazu Annette Weber/Denis M. Tull, *Der internationale Strafgerichtshof und Darfur: Wie hinderlich ist Gerechtigkeit?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008 (SWP-Aktuell 65/2008).

¹⁴ Die sudanesische Regierung verlangt jetzt, dass Artikel 17 des Römischen Statuts angewandt wird, wonach ein Verfahren beim Internationalen Strafgerichtshof eingestellt werden soll, wenn die Vorwürfe gegen den Angeklagten nicht schwerwiegend genug sind; Rome Statute of the International Criminal Court, Article 17.1.(d): Issues of Admissibility, <www.preventgenocide.org/law/icc/statute/part-a.htm> (eingesehen am 30.4.2010).

sie die Nominierung Yasir Armans aufrechterhalten hätte.¹⁵ Innerparteiliche Spannungen bis zur Abspaltung einer SPLM Nord sind nicht ausgeschlossen, steht Arman doch an der Spitze eines Parteiflügels, der sich für die Einheit des Landes ausspricht. Gleichzeitig ist die wachsende Zahl unabhängiger Kandidaten für regionale, lokale und nationale Posten zu einem ernstzunehmenden Konkurrenzproblem für die SPLM geworden. Die meisten dieser Kandidaten waren vorher Parteimitglieder und galten in einigen Provinzen als Favoriten, denen die Kandidaten der SPLM unterliegen würden.¹⁶ Das Politbüro der Partei hatte vor allem viele Kommandeure der Sudan People's Liberation Army (SPLA) nominiert, die sich im Krieg loyal gezeigt hatten und auch weiterhin loyal zur Armee des Südens, der SPLA, stehen würden. Die SPLM, Juniorpartner in der Regierung der nationalen Einheit (Government of National Unity, GoNU), fuhr bis zu den Wahlen eine Durchhaltepolitik: Unter keinen Umständen durfte das Referendum gefährdet werden.

Nach den Wahlen hingegen zeigten sich die Trennungslinien innerhalb des Südsudan deutlich. Wahlverlierer griffen zu den Waffen, um ihren Machtanspruch mit Gewalt durchzusetzen. Die Einheit des Südens mag im Widerstand gegen den Norden Bestand gehabt haben. Um sie fruchtbar zu gestalten, fehlt jedoch eine gesamtsüdsudanesische Identität. Es steht zu befürchten, dass sich die politisch motivierten ethnischen Auseinandersetzungen ausweiten und es zu weiteren spontanen Bewaffnungen von Dorfmilizen kommt.¹⁷ Eine Fragmentierung in kleine ethnische Einheiten wäre ein ernsthaftes Risiko. Sie könnte einer Implosion oder einem Kriegsherren-Szenario wie in Somalia vorausgehen.

¹⁵ Mubarak Al-Fadil, Führer der DUP, berichtete, Arman habe seine Kandidatur zurückgezogen, weil Präsident Bashir gedroht hatte, das Referendum platzen zu lassen. Vgl. »Sudan's Bashir Threatened Kiir with Coup if Arman Not Withdrawn: Opposition Leader«, in: *Sudan Tribune*, 4.4.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article34637> (eingesehen am 30.4.2010).

¹⁶ Vgl. »SPLM Threatens to Sack Independent Candidates«, in: *Sudan Tribune*, 29.1.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article33943> (eingesehen am 12.3.2010).

¹⁷ Siehe dazu: »Is SPLM-DC Trustworthy to Lead South Sudan to Independence?«, in: *Sudan Tribune*, 17.2.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article34168> (eingesehen am 12.3.2010).

Politische Akteure im Sudan

Die Wahlen vom April 2010 brachten nicht nur den erwarteten Sieg der beiden Partner im Friedensabkommen, sie markierten auch einen deutlichen Einflussverlust der politischen Opposition im Norden und Süden des Landes. Zur Wahl hatten sich 79 Parteien registrieren lassen, die als Monopolisten der Macht oder als Oppositionsparteien kategorisiert werden können (siehe Übersicht auf Seite 12). Das Spektrum reicht von islamistischen Gruppierungen über die Kommunistische Partei bis zu nationalen und regionalen südsudanesischen Parteien. Keine Partei überzeugt durch ein politisches Programm, die Politik im Sudan wird zumeist durch Persönlichkeiten sowie ethnische oder konfessionelle Affinitäten bestimmt. Die NCP ist für einen großen Teil der Bevölkerung ein verlässlicher Sicherheits- und Stabilitätsfaktor. Im Norden prägte sie vor allem im Interesse des wachsenden sudanesischen Mittelstands das Schul- und Hochschulwesen, die Verwaltung und auch die wirtschaftlichen Netzwerke. Im Südsudan dagegen ist eine politische Tätigkeit außerhalb der SPLM kaum vorstellbar. Durch den Krieg mit dem Norden hat sich im Süden so gut wie keine demokratische Kultur entwickeln können, denn die Loyalität hatte ausschließlich der SPLA zu gelten.

Die politischen Parteien

Die Monopolisten: Machterhalt als Programm

Beiden Regierungsparteien, NCP und SPLM, gilt der Machterhalt als wichtigstes Ziel, das die jeweiligen Hardliner mit allen Mitteln erreichen wollen. Dabei verlassen sie sich vorrangig auf den eigenen Repressionsapparat und die Ohnmacht der Bevölkerung.

In der NCP sieht sich der moderatere Flügel als Teil der politischen Moderne, er möchte die Macht der Partei auf eine breitere Basis stellen. Damit ist keineswegs eine modifizierte politische Ausrichtung oder gar ein Kurswechsel gemeint. Allerdings sind sich die Anhänger dieser Richtung bewusst, dass ein kontrollierter demokratischer Wandel nicht nur die eigene Macht stabilisieren hilft, sondern der Partei auch die notwendige internationale Anerkennung verschafft,

um sich gegenüber der Bevölkerung in Zukunft besser zu legitimieren.

Der Sudan gilt seit dem Militärputsch unter General Omar Hassan al-Bashir 1989 als Paria-Staat. Die Legitimität der politischen Elite schwand zusehends, weil sich der Krieg mit dem Süden nicht beilegen ließ und die bürgerlichen und politischen Freiheiten der Bevölkerung eingeschränkt wurden. Deshalb baute die NCP vor allem auf eine starke innere Führung und die Integrationskraft der islamischen Bewegung. Erst als sich das Land ökonomisch entwickelte und das Friedensabkommen unterzeichnet werden konnte, entstanden die Parteiflügel der Hardliner und der Gemäßigten.

Vertreter der harten Linie wie der Präsidentenberater Nafi Ali Nafi vertrauen dabei auf die Stärke von Militärs und Sicherheitsdiensten als Garanten für die Bewahrung ihrer Macht.¹⁸ Sie sind bereit, notfalls auch militärisch gegen die politische Opposition vorzugehen, und drohen dem Südsudan im Falle einer Sezession offen mit Krieg. Der gemäßigte Flügel der NCP hingegen sieht im Friedensabkommen eine Chance zur Stabilisierung, wenn die politische Opposition eingebunden wird und die Beziehungen mit der internationalen Gemeinschaft normalisiert werden. Vizepräsident Ali Osman Taha und Präsidentenberater Ghazi Salah al-Din Attabani gelten als prominenteste Repräsentanten dieses Flügels.

Auch in der SPLM lassen sich Risse erkennen, allerdings verlaufen sie dort entlang der Scheidelinie zwischen den Optionen vereinter Sudan oder Sezession des Südens. Die Verfechter eines ungeteilten Sudan griffen dabei die alte Maxime der SPLM wieder auf, die den Sudan explizit unter der Herrschaft der Marginalisierten aus der Peripherie sehen wollte. Dieses politische Programm geht auf John Garang de Mabior zurück, Anführer der SPLM von 1983 bis 2005, der es unter dem Slogan »Unity of the Marginalised« propagiert hatte. Protagonisten dieser Richtung sind der ehemalige Präsidentschaftskandidat Yasir Arman und der Generalsekretär der SPLM, Pagan Amum. Die

¹⁸ Siehe zum Akteursüberblick im Sudan auch International Crisis Group (ICG), *Sudan. Preventing Implosion*, Nairobi/Brüssel, 17.12.2009, S. 11.

Übersicht

Politische Parteien im Sudan

	Politische Partei	Verbreitung	Programmatik	Bedeutung
Monopolisten	NCP National Congress Party	Vorrangig Norden	Hervorgegangen aus der islamistischen National Islamic Front. Heute pragmatischerer, wirtschaftsorientierter Autoritarismus. Zwei Parteiflügel.	Wichtigste Partei im Nord-sudan. Partner im Friedensabkommen.
	SPLM Sudan People's Liberation Movement	Vorrangig Süden	Ursprünglich südsudanesischer Rebellenarmee. Anspruch auf Repräsentation des gesamten Südsudan.	Wichtigste Partei im Südsudan. Partner im Friedensabkommen. Hat die Wahl im Norden größtenteils boykottiert.
Oppositions-parteien	PC Popular Congress	Norden	Ehemals Vordenker der National Islamic Front, heute pragmatische politische Ausrichtung.	
	SPLM-DC SPLM-Democratic Change	Süden	Kritisiert das undemokratische Verhalten der SPLM.	
	CPS Communist Party of Sudan	Zentrum	Propagiert Chancengleichheit als Grundlage einer freien Gesellschaft.	Seit den 1970er Jahren deutlicher Einflussverlust. Hat die Wahlen boykottiert.
Oppositionelle Traditions-parteien	Umma	Westen/ Zentrum	Religiöse Bewegungspartei. Programmatische und organisatorische Schwäche durch Parteienverbot. Zum Teil Drängen auf demokratische Reformen.	Galt als wichtigste demokratische Partei. Etabliert und international anerkannt. Hat die Wahlen boykottiert. Mehrere Abspaltungen.
	DUP Democratic Unionist Party	Osten	Religiöse Bewegungspartei. Programmatische und organisatorische Schwäche durch Parteienverbot. Zum Teil Drängen auf demokratische Reformen.	Stand immer in direkter Konkurrenz zur Umma. Deutlicher Einflussverlust. Mehrere Abspaltungen.
Oppositionelle Regional-parteien	BK Beja-Kongress	Osten	Kampf gegen Marginalisierung der Peripherie.	Geringer Einfluss.
	JEM Justice and Equality Movement	Westen	Repräsentation des Volks der Zaghawa und Anspruch auf Alleinvertretung der Darfuris.	Noch nicht als politische Partei konstituiert.

Sezessionisten dagegen, allen voran Präsident Salva Kiir Mayardit, halten ein Engagement im Norden für kontraproduktiv und verfolgen unbeirrt das Ziel, den Süden als eigenständigen Staat zu konstituieren.

Die Geschichte der SPLM ist von ihrem Ursprung als Rebellenarmee geprägt.¹⁹ Zweiundzwanzig Jahre dauerte der Krieg zwischen Regierung und SPLA-Rebellen, der im Südsudan nahezu jegliche Entwicklung verhinderte, Hunderttausende aus ihren Dörfern vertrieb und mehr als zwei Millionen Menschen das Leben kostete. Erst beim zweiten Parteitag der SPLM im Mai 2008 wurde die Trennung zwischen der politischen Bewegung SPLM und dem militärischen Flügel SPLA glaubwürdig vollzogen. So ist es kaum verwunderlich, dass in jenen neun der insgesamt zehn Südsprovinzen, in denen SPLM-Gouverneure herrschen, alle Amtsinhaber ehemalige SPLA-Kommandeure sind.

Anders als in den Nachbarländern, in denen ehemalige Rebellenbewegungen die Regierung stellen, betreibt die SPLM keine Politik der Konfrontation mit dem ehemaligen Feind, sondern baut eher auf Kooperation. Allerdings vermochte sie es nicht, ein eigenständiges Profil in der Regierung der nationalen Einheit zu entwickeln, sondern schien in der Rolle des reaktiven Juniorpartners zu verharren. So konnte sie sich weder als Regierungspartner noch als Oppositionspartei klar positionieren. Der Tod ihres Führers John Garang 2005 raubte ihr die Vision. Dem neuen Generalsekretär der Partei und Präsidenten des Südsudan, Salva Kiir Mayardit, ist es nie gelungen, überzeugend als politischer Führer aufzutreten. Zudem wurde die Partei, die bis 2005 kaum Erfahrung in politischen Aushandlungsprozessen gesammelt hatte, durch die Zusammenarbeit mit der NCP in der Regierung der nationalen Einheit aufgegeben. Nach der langen Zeit des Kampfes erschien vielen Mitgliedern der SPLM die Zukunftssicherung ihrer Klientel weitaus vordringlicher als der Aufbau eines funktionsfähigen Staates. Worin die SPLM allerdings den Post-Rebellenregierungen in der Region gleicht, ist die starke Konzentration auf die Verteidigung.

Im Norden agiert die SPLM als verhinderter Reform: Sie fordert die Trennung von Religion und Staat, eine gerechte Verteilung von Macht und Ressourcen

¹⁹ Vgl. Website der SPLM: <www.splmtoday.com>. Siehe dazu auch Øystein H. Rolandsen, *Guerrilla Government. Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, London 2005; Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, London 2003; Annette Weber, *Barbarian Beasts or Mothers of Invention: Relation of Gendered Fighter and Citizen Images with a Specific Case Study on Southern Sudan*, Berlin, Juli 2006.

zwischen Zentrum und Peripherie und die Anerkennung der Südsudanesen als gleichberechtigte Bürger. Damit vertritt sie die weitestreichenden Reformen auch auf gesellschaftspolitischer Ebene. Bislang konnte sie die Erwartungen jedoch nicht erfüllen, die in sie als politische Kraft der Erneuerung und Entwicklung gesetzt wurden. Allerdings fühlten sich gerade junge Wähler, auch im Norden, durch Yasir Arman repräsentiert, da er für einen geeinten Sudan unter Führung der marginalisierten Bevölkerung eintrat. Ihnen wurde durch den Rückzug Armans die politische Heimat genommen.

Im Südsudan hingegen gebärdet sich die Partei als autoritäres Staatsorgan, für das klientelistische Patronagenetzwerke wichtiger sind als eine demokratische Partizipation der Bevölkerung. Durch die offensiven Einschüchterungen in Vorfeld und Verlauf der Wahlen hat sich die SPLM als vertrauenswürdiger demokratischer Akteur diskreditiert. Allerdings finden sich in der südsudanesischen Administration ernstzunehmende Reformer, denen daran gelegen ist, alle politischen Kräfte in die Diskussion einzubeziehen und einen demokratischen Südsudan zu schaffen. Für die SPLM besteht nun die Gefahr, dass nach einem erfolgreichen Referendum für die Unabhängigkeit des Südsudan auch dessen Einheit zerbricht. Bislang galten die Auseinandersetzung mit dem Norden und die Erfüllung des Friedensabkommens als verbindende Elemente, die die SPLM zusammenschweißten. Sie könnten aber auch schnell zu Zentrifugalkräften werden, die möglicherweise nicht nur die SPLM, sondern den Süden insgesamt in kleine – zumeist ethnische – Gruppen zersplittern würden.

Die Peripherie: Gewaltakteure mit politischem Kalkül

Seitdem Juba 2005 zum Sitz der südsudanesischen Regierung erklärt wurde, stellt sich der Sudan als ein Land mit zwei Zentren und zwei Peripherien dar. Gerade in der Peripherie wird die Politik ohnehin längst von gewaltbereiten nichtstaatlichen Akteuren gemacht. Dies gilt insbesondere für Rebellenmilizen, die in die Konflikte um Darfur involviert sind, und für ehemalige SPLA-Kämpfer. Im Vorfeld des Referendums erhält auch die kleinste Rebellenfraktion oder Milizen-splittergruppe politisches Gewicht.

Wie sehr die politische Zugehörigkeit eine Frage der Aushandlung und des politischen Marktwertes ist, lässt sich an den Friedensverhandlungen zwischen

NCP und verschiedenen Rebellengruppen aus Darfur zeigen.²⁰ Nur eine Gruppe hatte 2006 das Darfur-Friedensabkommen (Darfur Peace Agreement, DPA) in Abuja unterzeichnet. Die beiden größeren Gruppen dagegen, die JEM und die Sudan Liberation Army (SLA) unter Führung von Abdul Wahid al-Nur, hatten sich geweigert, so dass der Konflikt in Darfur nicht gelöst werden konnte. Die Auseinandersetzungen eskalierten, als es der JEM 2008 gelang, von Darfur in die Hauptstadt vorzudringen, was das Sicherheitsempfinden der Regierung in Khartum stark erschütterte. Dies und die militärische Unterstützung für die JEM durch den tschadischen Präsidenten Idriss Déby ließen den politischen Verhandlungswert der Rebellen in den Augen der NCP steigen.²¹ Bei der Wiederaufnahme der Darfur-Verhandlungen, die diesmal von der Arabischen Liga in Doha ausgerichtet wurden, zeigte sich die JEM gestärkt, unter anderem weil SLA-Führer al-Nur die Unterredungen boykottierte. Nachdem NCP und JEM am 23. Februar 2010 ein vorläufiges Friedensabkommen unterzeichnet hatten, schien für Letztere die Transformation in eine politische Partei und der Einzug ins Khartumer Establishment möglich.

Mit den Ansprüchen auf ein Vizepräsidenten- und Gouverneursamt und der Forderung, die Wahlen bis zur Konstitution der JEM als Partei zu verschieben, manövrierte diese sich allerdings vorerst ins politische Aus. Die Regierung in Khartum erreichte statt dessen ein Normalisierungsabkommen und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen mit dem Tschad, was zur Folge hatte, dass Präsident Déby die Unterstützung für die JEM einstellte. In der Person von Tijani al-Sissi – Angehöriger des Volkes der Fur, ehemaliger Gouverneur in Darfur und Anführer des Liberation and Justice Movement (LJM) – war ein Vertreter gefunden, der nicht nur die stärkste Bevölkerungs-

gruppe in Darfur repräsentiert, sondern auch schnell bereit war, in Doha ein Rahmenabkommen für Friedensverhandlungen mit der Regierung zu unterzeichnen.²² Die LJM vereint ehemalige JEM-Kommandeure und schwächt damit die militärische Schlagkraft der JEM. Sie könnte durch Tijani al-Sissi auch den Einfluss des notorischen Verhandlungsverweigerers Abdul Wahid al-Nur mindern. Zunächst führte die Aufnahme von Unterredungen mit der LJM dazu, dass sich die JEM vom Verhandlungstisch zurückzog und sich auf die militärische Auseinandersetzung mit der Regierungsarmee in Darfur konzentrierte. Dies war ein Rückschlag für die Befriedungsbemühungen in Darfur.²³

Im Ostsudan operierte der Beja-Kongress (BK) bis 2006 als bewaffnete Gruppierung mit politischem Arm.²⁴ Die Kämpfer des BK wurden von der SPLA ausgebildet und formierten sich gemeinsam mit weiteren Kampfverbänden zur sogenannten Eastern Front, die während der neunziger Jahre von Eritrea unterstützt wurde und vor allem vom eritreischen Grenzland aus Ölpipelines und Einrichtungen der sudanesischen Armee attackierte.²⁵ Im Jahr 2006 unterzeichnete der Beja-Kongress ein Friedensabkommen mit der Regierung in Khartum, das Eastern Sudan Peace Agreement. An der politischen und ökonomischen Marginalisierung des Ostsudan hat dies allerdings nichts geändert.²⁶

Viele ehemalige Milizen im Südsudan, die im Zuge der Demobilisierung in die SPLA eingebunden worden waren, zeigten sich nach den Wahlen politisch frustriert, da sie sich und ihre Belange in der neuen Regie-

²⁰ Zur Frage des politischen Marktwertes siehe auch Alex de Waal, *Fixing the Political Marketplace. How Can We Make Peace without Functioning State Institutions?*, Fifteenth Christen Michelsen Lecture, Bergen, 15.10.2009. Die Friedensverhandlungen in Doha wurden von UN und AU gemeinsam geleitet und von der Arabischen Liga und insbesondere Qatar unterstützt und finanziert.

²¹ Zur JEM und zu ihrem Angriff auf Omdurman bei Khartum siehe Annette Weber, *Die »Schlacht um Omdurman« und ihre Folgen für den Frieden im Sudan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2008 (SWP-Aktuell 50/2008). Für Näheres zum Friedensvertrag siehe »Sudan to Offer Government Posts to Darfur Rebels: Documents«, *Reuters*, 23.2.2010, <www.reuters.com/article/idUSTRE61M1B120100223> (eingesehen am 12.3.2010).

²² Siehe »JEM Leader Arrives to Doha amid Deadlocked Peace Talks«, in: *Sudan Tribune*, 27.3.2010; »Second Darfur Accord Signed with Rebels in Doha«, in: *Sudan Tribune*, 18.3.2010.

²³ Siehe »May Deadliest Month for Darfur since 2008: Peacekeepers«, *AFP*, 17.6.2010, <www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gjiYreG3YJYCIpCNolmnTaKw1XQw> (eingesehen am 7.6.2010).

²⁴ Siehe »Party Profiles. Beja Congress Party«, in: *Sudan Electionnaire*, <www.electionnaire.com> (eingesehen am 28.7.2010).

²⁵ Einen Überblick über die Gewaltakteure im Ostsudan bietet der Beitrag von John Young, *Armed Groups along Sudan's Eastern Frontier. An Overview and Analysis*, Genf: Small Arms Survey, 2007.

²⁶ Vgl. Eastern Sudan Peace Agreement, 19.6.2006, <www.sd.undp.org/doc/Eastern_States_Peace_Agreement.pdf> (eingesehen am 4.3.2010).

²⁶ Munzoul A. M. Assal/Samia A. M. Ali, *Eastern Sudan: Challenges Facing the Implementation of the Peace Agreement in Gedaref State*, Pretoria: Institute for Security Studies (ISS), 20.11.2007 (ISS Situation Report).

zung kaum repräsentiert sehen.²⁷ In der Provinz Jonglei scharte der Wahlverlierer und frühere Stabschef der SPLA, General George Athor Deng, ihm ergebene abtrünnige Soldaten der SPLA um sich, die nun gegen ihre ehemaligen Kameraden kämpfen. In der Provinz Unity geht der ehemalige Polizeioffizier Galwak Gai ebenfalls gegen südsudanesischen Regierungstruppen vor.²⁸ Vor allem die großen Milizenverbände, die sich überwiegend aus der Ethnie der Nuer rekrutieren und vor der Unterschrift unter das Friedensabkommen 2005 mit Khartums Unterstützung gegen die SPLA gekämpft hatten, fühlen sich schlecht in die SPLA integriert und sehen sich einer Dominanz der Ethnie der Dinka gegenüber. Milizenführer wie Paulino Matip oder Gabriel Tang verdächtigen die SPLM, eine Dinka-Hegemonie gegen die anderen Ethnien im Südsudan durchzusetzen.²⁹

Die SPLM setzt auf militärische Lösungen und bekämpft die Aufständischen, die im Verdacht stehen, vom Sicherheitsapparat des Nordens ausgestattet und finanziert zu werden. Auf jeden Fall wird die Unzufriedenheit mit den Wahlergebnissen und der Politik der SPLM weiter wachsen – in einem Land, das mehr als zwanzig Jahre Krieg erdulden musste, in dem die Zivilbevölkerung flächendeckend bewaffnet wurde und in dem von einer Friedensdividende wenig zu sehen ist. All dies könnte die Abhaltung des Referendums gefährden, insbesondere in den Ölgebieten. Vor allem aber zeigt sich deutlich, dass eine Stabilisierung des Südsudan nach dem Referendum mit großen Herausforderungen konfrontiert sein wird. Eine Konfliktbearbeitung mit militärischen Mitteln wird hier ebenso wenig dauerhaften Frieden und Stabilität bringen wie in Darfur. Auch die SPLM muss den politischen Raum öffnen und ihre Gegner in ihre Politik einbeziehen, wenn sie längerfristig als Regierung im Südsudan legitimiert werden will.

²⁷ Zu den südsudanesischen Milizen, die von Khartum unterstützt wurden, siehe Matthew Arnold/Chris Alden, *This Gun Is Our Food. Demilitarising the White Army Militias of South Sudan*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2007.

²⁸ Siehe dazu »Athor Says Coordinating with Other Renegade Southern Sudan Generals«, in: *Sudan Tribune*, 1.6.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article35253> (eingesehen am 3.6.2010).

²⁹ Siehe dazu ICG, *Sudan. Preventing Implosion* [wie Fn. 18], S. 8.

Die Traditionsparteien: Parteimitgliedschaft durch Familienzugehörigkeit

Die größten Oppositionsparteien im Norden, Umma und DUP, haben eine religiöse Basis. Ihre Wähler rekrutieren sich vorwiegend aus den Anhängern der beiden großen Suffamilien des Sudan: Die Umma-Partei, politischer Arm der Ansar-Bruderschaft, wird von dem Imam Al Sadiq al-Mahdi geführt. Traditionell stammt die Umma-Gefolgschaft aus dem Westen und dem Zentrum des Landes. Vorsitzender der DUP, welche die Khatmiya-Bewegung politisch vertritt, ist Mohamed Osman al-Mirghani. Beide Parteien wurden programmatisch und organisatorisch durch das Parteienverbot geschwächt, das von 1989 bis 1998 galt. Seit dessen Aufhebung ist es ihnen nicht gelungen, ein politisches Programm zu entwickeln. Die Bildung einer aussichtsreicheren Allianz, bei der sich die Oppositionsparteien auf einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten hätten einigen sollen, fiel der Eitelkeit ihres Führungspersonals zum Opfer. Stattdessen entschloss sich die Umma-Partei drei Tage vor den Wahlen zum Boykott und machte Präsident Bashir damit ein Wahlgeschenk.

Der Erfolg von Präsident Bashir gerade in den Hochburgen der Traditionsparteien zeigt aber auch, dass die NCP dort deren Wähler für sich gewinnen konnte.³⁰ Insofern sind die Ergebnisse auch Ausdruck des schwindenden Einflusses der Traditionsparteien. Sie können sich nicht mehr auf die Bindungskraft der Ansar und Khatmiya verlassen. Weil ihre Bündnispolitik der letzten Jahre unklar war, können die Bürger nicht mehr nachvollziehen, für welche Politik die Parteien stehen. Zudem haben sie es versäumt, ihren Nachwuchs zu fördern und prominenter bei den Wahlen aufzustellen. Die Ansar-Bruderschaft war in Darfur lange Zeit federführend, wenn es darum ging, religiöse Orientierung anzubieten, aber auch soziale Regeln zu formulieren und durchzusetzen. Im Darfur-Konflikt wurden jedoch viele Dörfer und Dorfgemeinschaften zerstört, das soziale Netz der Familie oder Gruppe ist heute daher weitgehend zerstört. Die Rolle des politischen Vertreters haben längst die Rebellen übernommen. Wenn die Traditionsparteien nach wie vor darin verharren, den Sieg der NCP zu beklagen, werden sie auch in den nächsten Wahlen keinen Zu-

³⁰ Die besten Ergebnisse erzielten Bashir und die NCP im Osten, einst Hochburg der DUP. In Kassala erhielt Bashir 93,9%, in der Provinz Rotes Meer sogar über 95% der Stimmen bei den Präsidentschaftswahlen.

wachs erzielen können. Wollen sie auch nach dem Referendum als Parteien noch eine Zukunft haben, wäre es vermutlich lohnender, wenn sie versuchten, sich als Vertreter der Einheit des Nordsudan darzustellen. Dieses Profil ist die NCP nämlich dabei zu verspielen, weil sie in Darfur eine Teile-und-herrsche-Politik betreibt.

Der Süden: keine Chance für die Opposition

Im Südsudan konkurrierten bei den Wahlen zehn Parteien, von denen nur die SPLM-Democratic Change (SPLM-DC)³¹ als Opposition fungieren wird. Ihr Vorsitzender Lam Akol Ajawin, ehemaliger sudanesischer Außenminister, war am 11. Januar 2010 von einer Allianz südsudanesischer Parteien als Gegenkandidat zu Präsident Salva Kiir Mayardit nominiert worden, der für die SPLM kandidierte.³² Daraufhin ordnete der Präsident ein Verbot der SPLM-DC an, Wahlkampfaktivitäten von Lam Akol wurden untersagt. Die Nationale Wahlkommission aber gab der SPLM-DC bei ihrer Klage gegen das Verbot Recht, Lam Akol konnte antreten und erhielt sieben Prozent der Stimmen.³³ Mit ihrer aggressiven Ablehnung aller Oppositionsparteien und unabhängigen Kandidaten ließ die SPLM erkennen, dass sie weder willens noch imstande ist, eine wirklich demokratische Regierung im Südsudan zu bilden und das Versprechen einer demokratischen Transformation einzulösen.³⁴

Islamisten am Rand

Die islamistische Bewegung galt schon vor zwei Jahrzehnten als Motor der National Islamic Front (NIF) von

Hassan al-Turabi und Omar Hassan al-Bashir. Mitglieder der NCP halten auch weiterhin an Fundamenten wie der Scharia fest. Dennoch ist spätestens seit dem 11. September 2001 bei der NIF-Nachfolgepartei NCP eine Abkehr vom politischen Islam zugunsten eines pragmatischeren, wirtschaftsorientierten Autoritarismus zu beobachten.³⁵

Am deutlichsten wurde dies durch das Zerwürfnis der beiden Protagonisten Bashir, dem Präsidenten, und Turabi, dem Führer der islamistischen Bewegung im Sudan. Turabi, als geistiger Wegbereiter der Machtübernahme 1989 schon seit den 1960er Jahren im politischen Establishment Khartums aktiv, hatte die 1990er Jahre genutzt, um seinem Ziel näher zu kommen: dem islamischen Staat Sudan und der Verbreitung des politischen Islam und der Scharia über die Grenzen Sudans hinaus.³⁶ Die National Islamic Front festigte ihre Macht, indem sie zunächst den Finanzsektor übernahm und später mehr und mehr Kontrolle über die Schlüsselinstitutionen im Staat gewann, insbesondere über Exekutive, Armee und Staatssicherheit. Der öffentliche Dienst wurde mit loyalen Kadern besetzt. Im Rahmen des islamistischen »Zivilisierungsprojekts« beeinflusste die islamistische Bewegung nicht nur die Curricula an den Schulen. Auch auf das Privatleben der Bevölkerung wirkte sich ihre Politik aus, denn die Islamisten erließen Kleidungsvorschriften und sicherten sich die Hoheit im Diskurs über den »wahren Islam«. Der Sudan galt in den frühen 1990er Jahren als Zufluchtsort und Ausbildungslager für die libanesische Hizbullah, die ägyptischen Muslimbrüder und auch für Osama bin Laden, der nach mehreren Jahren Aufenthalt 1996 von Präsident Bashir des Landes verwiesen wurde. Die Popular Congress Party (PCP), die sich unter Turabis Führung im Jahr 2000 von der regierenden NCP abspaltete, kritisiert das Regime und wirft ihm vor allem Korruption und Demokratiedefizite vor. Parteichef Turabi

³¹ Siehe die Website der SPLM-DC: <www.splm-dc.org> (eingesehen am 12.3.2010).

³² Diese Allianz wurde von allen wichtigen Oppositionsparteien aus dem Süden gebildet. Siehe »Dr. Lam Akol Ajawin to Contest against Lt. Gen. Kiir Mayardit«, Presseerklärung der SPLM-DC, in: *Gurtong.net*, 16.1.2010, <www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ID/3037/Default.aspx> (eingesehen am 12.3.2010).

³³ »Isaiah Abraham. Mr. President Rescinds SPLM-DC Ban«, in: *Sudan Tribune*, 30.11.2009, <www.sudantribune.com/spip.php?article33285> (eingesehen am 12.3.2010).

³⁴ Siehe dazu Kommuniqués verschiedener südsudanesischer Oppositionsparteien: »South Sudan Political Parties Pull Out of Juba Conference«, in: *Gurtong.org*, 27.9.2009, <www.gurtong.org/resourcecenter/weeklyupdates/wu_contents.asp?wkupdt_id=3225> (eingesehen am 12.3.2010).

³⁵ Zur Geschichte des politischen Islam im Sudan siehe Abdullahi A. Gallab, *The First Islamist Republic: Development and Disintegration of Islamism in the Sudan*, Aldershot 2008; Gabriel Warburg, *Islam, Sectarianism and Politics in Sudan since the Mahdiyya*, London 2003; zur Diskussion über den Sudan als post-islamistischer Staat siehe Alex de Waal, »Is Sudan a Post Islamist State? III«, *Making Sense of Sudan – SSRC Blog*, <<http://blogs.ssrc.org/sudan/2008/06/01/is-sudan-a-post-islamist-state-iii/>> (eingesehen am 5.8.2010).

³⁶ Siehe dazu Abdel Ghaffar M. Ahmed, *One against All: The National Islamic Front (NIF) and Sudanese Sectarian and Secular Parties*, Bergen: Christen Michelsen Institute, 2008 (Sudan Working Papers 6/2008), S. 1.

sprach sich als einziger Vertreter der Opposition für den Haftbefehl gegen Präsident Bashir aus.

Ein denkbarer Zusammenschluss zwischen Gewaltakteuren aus der Peripherie (wie etwa der JEM) und den Anhängern Turabis könnte für die NCP eine politische Herausforderung bedeuten – vor allem wenn die Regierungspartei nach einer möglichen Sezession des Südens in einen neuen Bürgerkrieg verwickelt wird und die Öleinnahmen nicht mehr fließen. Gleich nach den Wahlen wurde Turabi wegen des Verdachts der Unterstützung der JEM festgenommen und ohne Verfahren über zwei Monate in Haft gehalten. Das deutet darauf hin, dass er von Teilen der NCP immer noch als Bedrohung empfunden wird. Neben der PCP sind auch kleinere islamistische Gruppierungen wie Ansar al-Sunna und die Muslimbrüder weiterhin im Sudan aktiv.³⁷

Die Kommunistische Partei des Sudan

Als einzige der nordsudanesischen Oppositionsparteien fordert die Communist Party of Sudan (CPS) einen säkularen Staat Sudan. Allerdings hat auch sie im Wahlkampf kein politisches Programm vertreten, das die Wählerschaft überzeugt hätte. Die Kommunistische Partei erlebte sowohl lange Phasen des Verbots und der Arbeit im Untergrund als auch Zeiten, in denen ihre Vertreter einflussreiche politische Ämter innehatten.³⁸ Auch der Präsidentschaftskandidat der SPLM, Yasir Arman, war lange Mitglied der CPS.

Gesellschaftliche Kräfte

Der politische Raum im Sudan besteht nicht nur aus politischen Parteien. Gerade nichtstaatliche Gewalt-

akteure in der Peripherie beanspruchen immer nachdrücklicher, Bevölkerungsgruppen zu repräsentieren, die sich zuvor von Parteien vertreten sahen. Sowohl NCP als auch SPLM konzentrieren sich derzeit nahezu ausschließlich auf das Nord-Süd-Friedensabkommen. Wenn dieses Abkommen im Juli 2011 abgelaufen ist, werden sich beide im Falle einer Abspaltung des Südsudan vermehrt der innenpolitischen Situation zuwenden müssen. Spätestens in dieser Phase werden die anderen politischen Akteure im Sudan an Bedeutung gewinnen. Denn die zentralen politischen Fragen werden dann nicht mehr zwischen NCP und SPLM, sondern zwischen den Interessenvertretern, Lokalparlamenten und (zivil-)gesellschaftlichen Vertretern und Regierungen verhandelt werden müssen. Dazu zählen das Verhältnis von Zentrum und Peripherie, Entwicklung und Infrastruktur, die Auswirkungen der Finanzkrise und der Ölpreisverfall.

Die Ausgangsbedingungen sind jedoch ungünstig. Als Folge der autokratischen Regierungsführung seit der Machtübernahme Präsident Bashirs 1989 ist die politische Auseinandersetzung aus der Öffentlichkeit in private Räume verschoben worden. Die Wahlen selbst offenbarten den autoritären Charakter des Regimes.³⁹ Neben der Zivilgesellschaft sind es im Sudan zunehmend die Medien, die politische Belange öffentlich zur Sprache bringen. Allerdings laufen Journalisten Gefahr, verhaftet zu werden. Themen wie Darfur oder die Anklage Präsident Bashirs vor dem Internationalen Strafgerichtshof bleiben ohnehin tabu.

Nichtregierungsorganisationen als Vertreter einer Zivilgesellschaft sind vorwiegend in Khartum aktiv. Während die urbane Zivilgesellschaft einen strukturellen politischen Wandel herbeiführen will, arbeiten zivilgesellschaftliche Organisationen in ländlichen Regionen oft als Dienstleister im Gesundheits- und Bildungswesen. Im Südsudan taten sich Frauenorganisationen vor allem während des Krieges in der Mediation hervor. Auch die Kirchen üben großen Einfluss auf die Politik im Süden aus. Die verschiedenen Konfessionen schlossen sich im Sudan Council of Churches (SCC) zusammen, welcher derzeit nach einer Schwächephase wieder an gesellschaftspolitischer Relevanz gewinnt.

³⁷ Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Entsendung einer UN-Friedenstruppe nach Darfur behaupteten NCP-Politiker, es befänden sich zahlreiche gewaltbereite Jihadis im Land. »Bin Laden Calls for Jihad against Darfur Peacekeepers«, in: *AllAfrica.com*, 26.10.2007, <<http://allafrica.com/stories/200710260157.html>> (eingesehen am 12.3.2010); dazu auch »Sudanese Shi'ites Hold Rare Public Celebration«, in: *Sudan Tribune*, 11.8.2009, <www.sudantribune.com/spip.php?article32095> (eingesehen am 12.3.2010).

³⁸ Siehe die Website der CPS: <www.midan.net>. Mehr Informationen zu allen Parteien finden sich unter <www.electionnaire.org>. Die Organisation Media in Cooperation and Transition (MICT) führt hier Profile über jede politische Partei im Sudan.

³⁹ Laut Freedom House Index 2010 gilt der Sudan schon seit Jahren als »nicht frei« und erhielt bei den politischen und bürgerlichen Rechten die schlechtesten Werte, was auf ein autokratisches Regime schließen lässt. Siehe Freedom House Index 2010, *Sudan*, <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010> (eingesehen am 12.3.2010).

Nicht zuletzt erfüllen traditionelle Führer, *Chiefs* genannt, im Sudan eine zentrale Funktion in der Organisation des Gemeinwesens. Allerdings wurden einige *Chiefs* auch von den Regierungen des Nordens und des Südens an strategisch wichtigen Orten eingesetzt, etwa in Darfur, teilweise als Gegengewicht zu anderen traditionellen Autoritäten wie etwa den Dorfältesten. In der Entwicklungszusammenarbeit sorgen traditionelle Führer für den Zugang zu lokalen Gemeinschaften und spielen eine herausragende Rolle im Konfliktmanagement auf lokaler Ebene. Ihre Bedeutung für die Erhaltung gesellschaftspolitischer Stabilität und ihre Fähigkeit, Konflikte zu lösen, werden jedoch oft überschätzt. Gerade in der Phase des Staatsaufbaus entsteht neues Konfliktpotential aus der Konkurrenz zwischen traditionellen Autoritäten und staatlichen Funktionsträgern einer dezentralisierten Governance-Struktur.⁴⁰ In Regionen, in denen die Bevölkerung staatliche Vertreter nicht anerkennt, dürfte die Position der traditionellen Autoritäten gestärkt werden.

Es besteht eine tiefe Kluft zwischen den Interessen der Bevölkerung und dem Anspruch der politischen Eliten, diese zu repräsentieren. Dies gilt für den Süden genauso wie für den Norden. Die Zivilbevölkerung, die zunehmend in Städten und Lagern für Binnenvertriebene lebt, wird allenfalls teilweise von den politischen Eliten vertreten.⁴¹ Regierung, Opposition und Rebellengruppen gehen immer mehr dazu über, die Interessen der marginalisierten Bevölkerung je nach Kalkül auszublenden oder zu vereinnahmen. Dies ist Teil ihrer jeweiligen Strategie im Kampf um die Macht. So behaupten Regierungsvertreter, der Konflikt in Darfur sei auf die Urbanisierung zurückzuführen, und versuchen so, die Zwangsvertreibung der Bevölkerung

und die umstrittene Neuansiedlung anderer Bevölkerungsgruppen als Modernisierungsproblem darzustellen und zu bagatellisieren. Rebellenvertreter hingegen nutzen den Rückhalt in den militarisierten Lagern für Binnenvertriebene dazu, ihre Verhandlungsposition gegenüber der Regierung zu stärken.

⁴⁰ Siehe zu *Chiefs* und traditionellen Autoritäten auch Richard Fanthorpe, »On the Limits of Liberal Peace: Chiefs and Democratic Decentralization in Post-War Sierra Leone«, in: *African Affairs*, 105 (2005) 418, S. 31–33.

⁴¹ 4,1 Millionen Binnenvertriebene im Gesamtsudan, davon 2,6 Millionen in Darfur; siehe United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *2010 UNHCR Country Operations Profile. Sudan*, <www.unhcr.org/pages/49e483b76.html> (eingesehen am 12.3.2010).

Der Grad der Urbanisierung ist vor allem in der Konfliktregion Darfur signifikant angestiegen. Lebten im Jahr 2000 noch rund 13% der Bevölkerung Darfurs in Städten, sind es 2009 mehr als 30%. Die ehemalige Kleinstadt Nyala etwa hat heute mehr als eine Million Einwohner. Siehe »Urbanization and the Future of Sudan«, in: *Sudan Tribune*, 16.2.2008, <www.sudantribune.com/spip.php?article25987> (eingesehen am 12.3.2010).

Das Referendum: Positionen der Parteien und Gewaltakteure

Auch in Khartum hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Sudan nach dem Referendum nicht mehr der gleiche sein wird: »Es wird eine Veränderung geben, ob Einheit oder Abspaltung«, lautet der Tenor zahlreicher Gespräche und Debatten im Norden wie im Süden.⁴² Die Zeit drängt, das Referendum steht im Januar 2011 auf dem Plan. Um die letzten entscheidenden Schritte des Friedensabkommens zwischen Norden und Süden zu vollziehen, müssen noch Gesetze verabschiedet und neuralgische Punkte verhandelt werden: Wie verläuft die Grenze? Wie wird das Öl transparent verteilt? Wie wird die politische Macht demokratisch legitimiert? Wer erhält einen Bürgerstatus?

In den letzten Monaten vor dem Referendum rüsten beide Partner des Nord-Süd-Friedensabkommens mit Worten und Waffen auf. Die Zunahme bewaffneter Auseinandersetzungen in den Regionen an den Grenzen zwischen Nord- und Südsudan⁴³ ist dabei nur ein erstes Vorzeichen dessen, was dem Land und der Region im schlimmsten Falle drohen könnte. Viele Gesprächspartner in der nordsudanesischen Elite sind überzeugt, dass in den nächsten zehn Jahren ein Zustand der Trennung niemals friedlich sein werde. Nur ein geeinter, starker Sudan unter der Kontrolle der Fähigen werde auch für den Südsudan Frieden bedeuten. Im Süden hieß es wiederum, dass es mit dem Norden keine Zukunft geben werde. Erst wenn er sich der Bürde des dominanten Nordens entledigt habe, könne der Süden erblühen und seine Stärke zeigen.⁴⁴

42 »There will be a change, regardless of unity or separation«. Die Autorin führte im November 2009 in Khartum und im Februar 2010 in Juba und Malakal zahlreiche Gespräche: mit hohen Funktionären von NCP und SPLM, mit Ministern, Staatssekretären, Oppositionspolitikern, Think-Tank-Vertretern, Geschäftsleuten, Botschaftern, Entscheidungsträgern von UN und EU sowie Repräsentanten politischer Stiftungen und Durchführungsorganisationen.

43 Im Mai 2008 in Abyei, im Februar 2009 und April 2010 in Malakal und im April 2010 in Süd-Kordofan.

44 So jeweils die übereinstimmende Meinung, die hochrangige Vertreter der NCP in Khartum (November 2009) und der SPLM in Juba (Februar 2010) in Gesprächen mit der Autorin äußerten.

Diese sich gegenseitig ausschließenden Positionen bestimmen die politischen Verhandlungen und Gespräche und machen den Entwurf eines gemeinsamen Sudan immer unwahrscheinlicher, in dem sich die politischen Akteure auf Augenhöhe begegnen.⁴⁵ Uneinig ist man sich auch, wie und wann externe Akteure wie die USA, China, die UN oder auch AU und EU Einfluss nehmen sollten. Während die SPLM die Garantiemächte des Friedensabkommens weiterhin maßgeblich an dem Prozess beteiligt sehen möchte, stehen die Zeichen aus Khartum nach der Wahl auf Souveränität: Eine Einmischung von außen werde nicht mehr geduldet.⁴⁶

Die NCP ist einerseits mehrheitlich gegen das Referendum und möchte den Status quo erhalten. Andererseits ist sie nicht bereit, Voraussetzungen zu schaffen, die eine Einheit auch für Südsudanesen attraktiv machen würden, etwa einen säkularen Staat. Deshalb ist sie nun auf einen schwachen Staat im Süden angewiesen, um zumindest ihre Öleinkünfte zu sichern. Nach der Wahl verstärkte sie die politische Repression und unterstützte offenbar verschiedene Milizen im Südsudan. All dies deutet darauf hin, dass ein Teil der NCP den Süden destabilisieren will. Gemäßigte Mitglieder der NCP hingegen betrachten das Referendum pragmatisch als Realität, auf die man sich einzustellen habe. Sie versuchen, taktisch klug vorzugehen und die Verbindungen zur SPLM, ihrem Partner im Friedensabkommen, zu pflegen. Auf diese Weise möchten sie sicherstellen, dass die NCP bei der Umsetzung des Referendumsergebnisses weiterhin Einfluss ausüben kann.

Die SPLM scheint in der Frage der Abspaltung unentschieden. Die Stimmung in der Bevölkerung

45 Zu einer vergleichenden Analyse verschiedener Friedensabkommen siehe Peter Wallensteen/Mikael Eriksson, *Negotiating Peace. Lessons from Three Comprehensive Peace Agreements*, Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, 2009, S. 24ff.

46 Siehe dazu auch die Forderung des neuen Außenministers Ali Karti an die EU und ihre Mitgliedstaaten, sich eindeutig für die Regierung unter Präsident Bashir auszusprechen. »Sudan Summons European Envoys over Non-participation in National Events«, in: *Sudan Tribune*, 24.6.2010, <<http://sudantribune.com/spip.php?article35478>> (eingesehen am 24.6.2010).

weist klar auf Sezession hin, die Stimmen aus der Partei werden jedoch zusehends widersprüchlicher. Nicht nur der Parteiflügel »Einheit der Marginalisierten« hält eine Abtrennung für unklug, wenn nicht gleichzeitig eine neue Politik im Norden begännen. Nur gemeinsam mit anderen Marginalisierten aus der Peripherie, so die Logik, lasse sich eine Veränderung in der Politik Khartums herbeiführen. Der SPLM ist dies in den sechs Jahren der gemeinsamen Regierung mit der NCP nicht gelungen. Im Falle einer Sezession kämen schwierige Aufgaben auf die SPLM zu: Sie müsste den Staatsaufbau sowie Sicherheit und Versorgung für die Bevölkerung gewährleisten. Das kann sie nicht, wenn sie in eine politische und militärische Auseinandersetzung mit der NCP verstrickt ist. Es gibt Stimmen in der Bevölkerung, die vor einer Sezession warnen, denn die SPLM sei schon jetzt nicht in der Lage, Sicherheit für die Bevölkerung des Südens zu garantieren, und habe nicht zuletzt in den Wahlen gezeigt, dass sie nicht willens ist, Konflikte statt unter Anwendung von Gewalt politisch zu bewältigen.

Die südsudanesischen Separatisten dagegen sehen den Tag des Referendums als Zäsur, die nicht nur die Fremdherrschaft des Nordens beenden, sondern dem Süden die sofortige Anerkennung der Staatengemeinschaft bringen und ihm damit zu Selbstverwaltung und neuer Prosperität verhelfen werde. Auch der größte Handelspartner des Sudan, die Volksrepublik China – sie besitzt mehr als 60% des Ölkonzessionen –, werde im Verhältnis zum Nordsudan keine exklusive Loyalität zeigen, sondern seine Rohstoffinteressen auch in einem unabhängigen Süden zu befriedigen suchen.⁴⁷ Die Realisten in der Regierung des Südsudan indes betrachten diese Euphorie mit Sorge und zweifeln an der vorbehaltlosen Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft. Die meisten Regierungsmitglieder sind sich durchaus bewusst, dass eine Sezession nicht das Ende der Kooperation mit dem Norden bedeuten kann. Stimmen, die eine Unabhängigkeit für unmöglich erklären, sind im Südsudan allerdings selten zu hören.

Die Rebellengruppen in Darfur sind sich in der Sezessionsfrage ebenfalls nicht einig. Bis zu den Wahlen waren die Aufständischen geschlossen gegen eine Abspaltung des Südens. Doch mittlerweile zeichnet sich eine Mehrheit für die Sezession ab. Dies mag damit zu tun haben, dass man sich in Darfur Gedan-

ken darüber macht, wie die Lücke zu füllen ist, die die SPLM nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung der nationalen Einheit hinterlassen würde. Die Machtteilungsarrangements, die in den Vorschlägen für ein Friedensabkommen diskutiert werden, würden den Rebellen aus Darfur deutlich mehr Mitsprache in Khartum sichern. Das kann die NCP bisher nicht akzeptieren. Die Rebellen der JEM wiederum setzen auf eine Gewalteskalation in Darfur und Kordofan, nachdem sie ihre Interessen gegenüber der Regierung nicht hatten durchsetzen können und aus den Friedensverhandlungen in Doha ausgeschieden waren. Eine zweite Front zwischen NCP und SPLM um die Grenzen und Ölfelder wäre für die JEM insofern von Vorteil, als dies die Regierungsarmee schwächen würde.

Die politische Opposition im Nordsudan, bestehend aus Umma, DUP und SCP, hält an ihrer sezessionskritischen Position fest. Sie befürchtet, dass durch eine Abspaltung die Vielfalt des Sudan verlorengehen und die Dominanz der NCP in Khartum sich durch zunehmende Repressionen verstärken könnte. Der Nordsudan werde vom Radar der Staatengemeinschaft verschwinden, das Land in die Isolation der 1990er Jahre zurückfallen, als Bashir und Turabi sich die Herrschaft teilten.

Unterschiedliche Herausforderungen in Nord und Süd

Die NCP muss sich zwischen Regimestabilität und politischer Transformation entscheiden. Anders als im Süden hat sie aber nicht das Problem, erst lernen zu müssen, wie man einen Staat aufbaut und regiert. Die Herausforderungen, denen sich die Regierung im Südsudan stellen muss, sind also weitaus komplexer – und zwar sowohl in einem unabhängigen Südsudan als auch in einer föderalen Koexistenz mit dem Norden. Fast alle Fragen, die sich als Streitpunkte zwischen Norden und Süden auf der Verhandlungsagenda finden, kann man auch als künftige Hürden für eine südsudanesische Regierung begreifen. Es geht um Machtteilung und Wohlstandsverteilung, um Demokratie und Partizipation, um Justiz und Rechtsstaatlichkeit, um das Gewaltmonopol und den Umgang mit Minderheiten. Solche Herausforderungen verlangen der Regierung eines entstehenden Staates beträchtliche Kompetenz und Engagement ab.

Obleich sich beide Parteien im Nord-Süd-Friedensabkommen darauf geeinigt hatten, die Einheit des

⁴⁷ So die vorherrschende Meinung in Gesprächen der Autorin mit Vertretern der SPLM in Khartum (November 2009), Berlin (Januar 2010) und Juba (Februar 2010).

Sudan zu unterstützen und populär zu machen, kann keine Rede davon sein, dass Nord- und Südsudan zusammengewachsen wären. »Make Unity Attractive« war das Mantra des Friedensabkommens – zu tief jedoch sind das Misstrauen, zu stark der Herrschaftsanspruch verinnerlicht und zu breit die kulturelle Kluft, entstanden durch internen Kolonialismus, Machtaneignung und Krieg zwischen beiden Landesteilen.⁴⁸ So überrascht es nicht, wenn der Präsident des Südsudan und Vizepräsident der Einheitsregierung, Salva Kiir Mayardit, seine Präferenz für die Sezession öffentlich macht und davor warnt, das Referendum zu verschieben.⁴⁹ Dennoch verabschiedeten NCP und SPLM am 3. Juni 2010 ein Kommuniqué, in dem sich beide Seiten darauf verständigten, die Einheit des Landes als Ziel des Referendums zu unterstützen. Es ist allerdings fraglich, wie glaubwürdig dies nach den eindeutigen Aussagen des südsudanesischen Präsidenten und einer Mehrheit der SPLM im Süden wirkt.⁵⁰

Selbst wenn man das Referendum verschöbe, blieben die Konflikte bestehen. Die Politik, den Status quo möglichst zu erhalten, bedient zwar kurzfristig die Klientelinteressen beider Seiten. Mit ihrer Verzögerungstaktik wird die NCP aber keine Konfliktursachen beseitigen und deswegen auch keine Stabilisierung erreichen. Stattdessen geht es darum, entweder eine Sezession oder die Fortsetzung der Einheit vorzubereiten, damit die Entscheidung, gleich wie sie ausfallen wird, friedlich und für beide Seiten akzeptabel umgesetzt werden kann.

Fahrplan und Themen

Mit ihrer Politik setzt die südsudanesische Regierung durchaus Zeichen für einen Wandel im Sudan. Im Februar 2010 richtete der Präsident eine Task Force ein, die Optionen für die Phase nach dem Referendum formulieren soll.⁵¹ Dazu zählen Konföderation, Sezession, Einheit und zwei separate Staaten mit einer durchlässigen Grenze.⁵² Vertreter von fünf Ministerien sowie regionale und internationale Experten sollen gemeinsam sieben Arbeitsfelder von Grenzziehung bis Ressourcenverteilung beackern.⁵³ Vorrangig soll die Task Force die südsudanesische Regierung auf die anstehenden Verhandlungen vorbereiten.⁵⁴ Der Weg zum Referendum erweist sich indes als steinig. So verzögerte sich schon die Konstituierung der nationalen Referendumskommission – ein Zeichen dafür, dass die beiden Partner des Friedensabkommens in der Zukunftsfrage nur schwer zu einer Einigung kommen werden. Das Referendumsgesetz wurde erst nach Protesten der SPLM und der Opposition vom Parlament verabschiedet und erhielt die Zustimmung des Präsidenten am 31. Dezember 2009. Die Referendumskommission wurde jedoch erst im Juli 2010 besetzt, knapp ein halbes Jahr vor dem geplanten Termin der Abstimmung am 9. Januar 2011.⁵⁵

Drei Themen besitzen höchste Priorität und sollten laut Nord-Süd-Friedensabkommen schon vor der Volksabstimmung bearbeitet und geklärt sein: erstens die Ressourcenfrage, vor allem die Verteilung der Öleinnahmen, zweitens die Sicherheitsvereinbarungen und drittens die Grenzziehung. In diesen entschei-

48 Siehe dazu folgende Beiträge für das UNMIS Symposium on Unity and Self Determination, Khartoum, 2./3.11.2009: Luka Biong Deng, »How to Make Unity Attractive. Comments and Discussion«; Alex de Waal, »Sudan in 2011: Beyond Unity?«; Eddie Thomas, »Self Determination and the Referendum«.

49 Siehe »South Sudan Refutes Salva Kiir's Statement on Separation«, in: *Sudan Tribune*, 3.11.2009, <www.sudantribune.com/spip.php?article32993> (eingesehen am 12.3.2010); »South Sudan Closes Door on Possible Reschedule of Referendum«, in: *Sudan Tribune*, 9.3.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?article34376> (eingesehen am 12.3.2010).

50 Siehe »Peace Partners Agree to 'Persuade' South Sudanese to Vote for Unity«, in: *Sudan Tribune*, 3.6.2010, <<http://ns211683.ovh.net/spip.php?article35281>> (eingesehen am 4.6.2010).

51 President of South Sudan, *Presidential Order Number 02/2010, GoSS/PO/J/2/2010, Establishment of the Southern Sudan Task Force 2011*, Juba, 10.2.2010.

52 Siehe dazu »Sudan to Consider North-South Confederation«, *Reuters*, 10.7.2010, <www.reuters.com/article/idUSTRE6690ZD20100710> (eingesehen am 28.7.2010).

53 President of South Sudan, *Presidential Order* [wie Fn. 51].

54 Auch die Bundesregierung bezieht sich auf die Arbeit der Task Force und sieht die Unterstützung der Arbeitsgruppen als wichtige Aufgabe. In diesem Sinne äußerten sich Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Gespräch mit der Autorin in Berlin und Bonn (April 2010).

55 Zu den Protesten siehe »Sudan Arrests SPLM SG Pagan Amum and Yasir Arman«, in: *Sudan Tribune*, 6.12.2009, <www.sudantribune.com/spip.php?article33374> (eingesehen am 12.3.2010). Zur Referendumskommission siehe den Monatsbericht zur Umsetzung des Nord-Süd-Friedensabkommens: *CPA Monitor*, 6 (Februar 2010) 51, <<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/CPA%20Monitor/CPA%20Monitor%20February%202010.pdf>> (eingesehen am 16.3.2010).

denden Themenfeldern sind sich die Partner des Friedensabkommens uneins. Am schwierigsten ist dessen Umsetzung im Bereich Sicherheit. Statt der vereinbarten Demobilisierung der Armeen des Südens und des Nordens und ihrer Zusammenführung in gemeinsame Einheiten (Joint Integrated Units, JIU) geht der Trend in die entgegengesetzte Richtung. Seit April 2009 stagniert die Besetzung der JIUs, beide Armeen mobilisieren gegeneinander.⁵⁶

Ähnlich wichtig wie die Sicherheit ist die Verteilung der Ressourcen, der Öleinnahmen und der vertraglichen Nutzungsrechte, vor allem wenn sich der Süden abspalten sollte. Die Regierung des Südsudan, deren Haushalt zu mehr als 95% von den Öleinnahmen abhängt, muss dringend die Wirtschaft diversifizieren.⁵⁷ Bislang ist der Süden nicht nur auf die Öleinkünfte angewiesen, sondern auch auf den Norden: Die erschlossenen Ölvorkommen befinden sich zwar größtenteils im Süden, die notwendige Infrastruktur, Pipelines und Raffinerien jedoch im Norden. Unter diesen Umständen kann der Süden versuchen, die Staatseinnahmen entweder durch die Erschließung einer südsudanesischen Ölinfrastruktur zu sichern oder durch eine enge Kooperation mit dem Nordsudan. Erschwerend kommt hinzu, dass bislang kein ökonomischer Aufschwung als Friedensdividende im Südsudan spürbar geworden ist. Wegen des Ölpreisverfalls, der Misswirtschaft und der massiven Korruption im Südsudan ist er auch in naher Zukunft unwahrscheinlich.

Fragen der Ressourcenallokation werden durch die Landverteilungs- und die Ölkommission geregelt.⁵⁸ Südsudanesischer Politiker beklagten immer wieder vehement die Intransparenz im Ölministerium und einen Ausschluss von Südsudanern bei wichtigen Entscheidungen.⁵⁹ Um dieser Kritik zu begegnen,

wurde im neuen Kabinett das Ölressort einem südsudanesischen Minister anvertraut. Allerdings sind aufgrund von Korruption in der südsudanesischen Regierung mehrere Millionen US-Dollar aus dem Staatshaushalt verschwunden.⁶⁰ Damit nach dem Referendum eine bessere Koordination und ein transparentes, rechenschaftspflichtiges Handeln der Regierung gewährleistet sind, müssen die Bevölkerung, die Zivilgesellschaft und auch die Geber sich energisch zu Wort melden, nachvollziehbare, demokratische und partizipative Strukturen einfordern und die Politik der Regierung in dieser Hinsicht genau unter die Lupe nehmen.

Auch wenn derzeit über die Option diskutiert wird, das Referendum abzuhalten, ohne zuvor die Grenzen festzulegen, wäre eine Einigung über den Grenzverlauf äußerst wichtig für einen friedlichen Referendumsprozess.⁶¹ Für Abyei, Süd-Kordofan und Blauer Nil, die im Nord-Süd-Friedensabkommen als Übergangsregionen bezeichnet werden, ist ein besonderes Prozedere vorgesehen: In Abyei wird ein eigenes Referendum und in den beiden anderen Regionen werden Konsultationen stattfinden, um zu entscheiden, ob sie sich bei einer Abspaltung dem Norden oder dem Süden anschließen. Die Brisanz liegt darin, dass diese drei Regionen an der Grenze zwischen Nord und Süd liegen, die reichsten Ölvorkommen beherbergen und dass die Weidenutzungs- und Durchzugsrechte der Grenzbewohner geklärt werden müssen. Bislang konnte man sich aber noch nicht einmal einigen, wie die Referendumskommission für Abyei besetzt werden soll. Gerade hier muss nach den Unruhen im Mai 2008 und erneuten Auseinandersetzungen 2010 eine Lösung gefunden werden, die der Bevölkerung ein Mitspracherecht garantiert.

⁵⁶ Siehe dazu die laufenden Berichte des gemeinsamen militärischen Komitees zur Überwachung des Waffenstillstands (Ceasefire Joint Military Committee, CJMC) im *CPA Monitor*, <<http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=2213>> (eingesehen am 9.6.2010).

⁵⁷ Die Ölabhängigkeit des Nordsudan liegt bei 59% (laut Economist Intelligence Unit, *Country Report Sudan*, Februar 2010), die des Südsudan bei 98% (ebd.) bzw. 97% (laut Weltbank, *Sudan Country Brief*, März 2009).

⁵⁸ Siehe hierzu CPA, Kap. III: Wealth Sharing, S. 45ff, <<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/pa-en.pdf>>. Ein regelmäßiger Fortschrittsbericht erscheint im *CPA Monitor* von UNMIS, <<http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=2213>>.

⁵⁹ Dazu genauer »Fuelling Mistrust. The Need for Transparency in Sudan's Oil Industry«, in: *Global Witness*, 9.7.2009.

⁶⁰ World Bank, *Update on the Southern Sudan Multi-Donor Trust Fund Administered by the World Bank*, Juba, 20.2.2010, <<http://go.worldbank.org/JJU96VBDH0>> (eingesehen am 6.8.2010).

⁶¹ Siehe »The Referendum Can Be Conducted without Demarcated Borders – Machar«, in: *Sudan Tribune*, 10.6.2010, <<http://sudantribune.com/spip.php?article35342>> (eingesehen am 13.6.2010).

Sudan zwischen Status quo, Fragmentierung und Bürgerkrieg

Ob es im Vorfeld des für Januar 2011 geplanten Referendums oder bei seiner Umsetzung zu einem zerstörerischen Krieg oder zu friedlichen Vereinbarungen kommt, hängt von mehreren Faktoren auf lokaler Ebene ab, aber auch vom Verhalten regionaler und internationaler Akteure.⁶² Vor allem die unterschiedlichen Interessen der Partner im Nord-Süd-Friedensabkommen hinsichtlich des Referendums werden sich auf den Kurs auswirken, den der Sudan in den nächsten Monaten nehmen wird. Großen Einfluss darauf haben auch die Lage in Darfur, der Verlauf der Doha-Friedensverhandlungen und der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs gegen Präsident Bashir,⁶³ vor allem nachdem der Strafgerichtshof am 12. Juli 2010 die Anklage gegen ihn um den Straftatbestand des Genozids erweitert hat.⁶⁴

In beiden Teilen des Sudan prägen bestimmte Erwartungen den Umgang mit dem Referendum und dessen Vorbereitung. Während der Norden darauf spekuliert, dass der Süden ein »failed state in the making« wird und sich nicht aus eigener Kraft regieren und verwalten kann, hofft der Süden, dass die Befreiung vom dominanten Norden endlich zu einer Revitalisierung und Normalisierung des Eigenen, des Südsudanesischen führen wird. Beide Erwartungen sind gefährlich. Für die Elite des Nordens ist ein starker, unabhängiger Südsudan nicht vorstellbar. Sie begreift sich als überlegen und ist fest davon überzeugt, dass der Süden nach einer Phase emotionaler Ablösung

genötigt sein wird, sich dem Norden aus wohlverstandenen Eigeninteresse wieder anzunähern.⁶⁵ Die südsudanesischen Separatisten hingegen vertrauen weiterhin darauf, dass die internationale Gemeinschaft als Garantiemacht des Referendums auftritt und den Staatsaufbau unterstützen wird. Sie wollen sich vorrangig auf die Verteidigung des neuen Landes konzentrieren, während Nichtregierungs- und humanitäre Organisationen sich um Bildung und Gesundheit kümmern sollen. Die Sezessionsbefürworter betrachten dies nach wie vor als sinnvolle Arbeitsteilung, nicht als mögliches Legitimitätsproblem. Die Vorstellung, dass ein neuer südsudanesischer Staat für zentrale staatliche Funktionen wie die Gewährleistung von Sicherheit und Wohlfahrt sowie für seine Legitimität selbst verantwortlich wäre, dringt erst langsam ins Bewusstsein.⁶⁶

Es ist damit zu rechnen, dass die einseitige Konzentration auf äußere Sicherheit im Südsudan zur Staatsräson erhoben werden wird. Dahinter zurückzustehen hätten in diesem Falle die Schaffung einer zivilen Verwaltung, der Aufbau von Polizei und Gerichtsbarkeit als Grundlage eines Rechtsstaates und die Übernahme der Verantwortung für Bildung, Gesundheit und Infrastruktur. Die SPLM müsste aber gegenüber der Bevölkerung glaubhaft machen, dass sie sich nicht darauf beschränkt, Steuern und Zustimmung zu fordern, sondern gewillt ist, sich der Belange der Bürger anzunehmen und der ihr auferlegten Rechenschaftspflicht zu genügen. Andernfalls wird die Hoffnung auf einen prosperierenden unabhängigen Südsudan schnell schwinden. In der Folge liefe der Süden Gefahr, sich zu einem schwachen Staat mit einer militarisierten Gesellschaft zu entwickeln, der sich hauptsächlich mit der Verteidigung seiner Nordgrenzen befasst, etwa jener mit Eritrea. Dies wäre nicht nur zum Schaden der südsudanesischen Bevölkerung, sondern würde auch die Sicherheit in der ohnehin gebeutelten Region am Horn von Afrika

62 Zu möglichen Szenarien siehe Wibke Hansen/Annette Weber, *Countdown im Sudan. Zwischen Kompromiss und Krieg – Szenarien bis 2011*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2010 (SWP-Aktuell 3/2010).

63 Siehe zur aktuellen Erweiterung der Anklage: International Criminal Court (ICC), »Al Bashir Case. The Appeals Chamber Directs Pre-Trial Chamber to Decide Anew on Genocide Charge«, 3.2.2010, <www.icc-cpi.int/NR/exeres/835A9BD1-217E-4695-B304-918B8B3F4793.htm> (eingesehen am 12.3.2010). Zum Haftbefehl gegen Präsident Bashir siehe »ICC Issues a Warrant of Arrest for Omar Al Bashir, President of Sudan«, in: *AllAfrica.com*, 4.3.2009, <<http://allafrica.com/stories/200903040747.html>> (eingesehen am 12.3.2010).

64 Siehe ICC, »Second Warrant of Arrest for Omar Ahmad Hassan al Bashir«, Pre-Trial Chamber I, ICC-02/5-01/09, Den Haag, 12.7.2010, <www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc907140.pdf> (eingesehen am 13.7.2010).

65 So äußerten sich hochrangige NCP-Mitglieder und Mitarbeiter NCP-naher Think Tanks in Gesprächen mit der Autorin in Khartum (November 2009).

66 So die Aussagen führender Repräsentanten der SPLM während Gesprächen mit der Autorin in Khartum (November 2009) und Juba (Februar 2010).

weiter beeinträchtigen. Damit entstünde nämlich neben Somalia ein weiterer fragiler Staat mit Gewaltakteuren, die auf eigene Rechnung handeln. Die Nachbarstaaten befürchten nicht nur Flüchtlingsströme, sondern auch andere destabilisierende Faktoren, etwa grenzübergreifend agierende Gewaltakteure und die Stärkung separatistischer Bewegungen, beispielsweise in Äthiopien und Somalia.

Das Ergebnis des Referendums wird nicht nur Auswirkungen auf die Zukunft des Südsudan haben, sondern auch die politische Konstellation im Norden verändern. Gelingt es dort, die Peripherie ans Zentrum zu binden und Akteure wie JEM und LJM zu kooptieren oder gar zu integrieren, würde sich eine »Win-win«-Situation für die Eliten ergeben. Die NCP gewänne Legitimität im In- und Ausland und könnte Konflikte in der Peripherie, die weiterhin ungelöst sind, den dortigen Akteuren überlassen. Sollten sich die JEM und andere Gewaltakteure in Darfur aber weder einbinden noch militärisch besiegen lassen, könnte auch dem Nordsudan eine Implosion drohen. Die Gewaltakteure in der Peripherie tendieren dazu, sich immer mehr zu fragmentieren und die territoriale Kontrolle in kleinteiligen Warlord-Strukturen aufzuteilen. Setzt sich dieser Trend fort, dürfte der Einflussbereich der NCP zusehends schrumpfen und sich eines Tages womöglich auf Khartum und das Zentrum beschränken.

Regionaler Ausblick

Die Entwicklung im Sudan wird einschneidende Folgen für die Region am Horn von Afrika zeitigen. Im besten Falle könnte der Sudan mehr als Brücke denn als Graben zwischen der arabischen und der afrikanischen Welt fungieren. Wahrscheinlicher aber ist, dass die Protagonisten sich noch stärker regional ausrichten als bisher: Der Norden orientiert sich auf die arabische Welt, der Süden auf das subsaharische Ostafrika, und beide Teile versuchen gutnachbarliche Beziehungen zu Äthiopien zu unterhalten.

Eine unfriedliche Abtrennung des Südens, die zu einem Krieg um die Ölfelder und Grenzen führen würde, hätte ähnlich destabilisierende Folgen für die gesamte Region wie der Konflikt zwischen Äthiopien und Eritrea, der die Regionalorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) blockiert und die Nachbarn spaltet.⁶⁷ Eritrea hatte sich 1993 friedlich und in beiderseitigem Einvernehmen mit gemeinsamen Verträgen und unter internationaler Begleitung von Äthiopien unabhängig erklärt. Beide Länder hatten eine gemeinsame Währung, offene Handelsbeziehungen, Bewegungsfreiheit der Bevölkerung und eine Demobilisierung ihrer Armeen beschlossen. Fünf Jahre später aber kam es zum Krieg, der mehr als 70 000 eritreische und äthiopische Soldaten das Leben kostete. Bis heute sind Eritrea und Äthiopien so tief in gegenseitige Destabilisierungskampagnen verstrickt, dass selbst Gespräche zwischen den beiden Regierungen über gemeinsame Interessen wie Hafenzugang oder Handelsverbindungen kaum möglich sind. Und dies ist nicht der einzige Brandherd am Horn von Afrika. Neben den Auseinandersetzungen in Somalia sind die Bedrohung der Region durch die somalische al-Shabaab⁶⁸ und die Angriffe der

Lord's Resistance Army (LRA) im Südsudan, in Uganda, der Zentralafrikanischen Republik und der Demokratischen Republik Kongo zu nennen. Einen weiteren zwischenstaatlichen Konflikt könnte die Region kaum verkraften.

Doch auch eine friedliche, aber unilaterale Ablösung des Südens ohne Übergangsvereinbarungen und bindende Verträge, demarkierte Grenzen und klare Vereinbarungen über das Öl würde die Region weiter schwächen. Die Furcht vor zusätzlichen Sezessionsbestrebungen erzeugt Nervosität in der Afrikanischen Union. Äthiopien, dessen Regierung zwar international Anerkennung genießt, innenpolitisch aber zunehmend delegitimiert ist, könnte sich in Grenzkonflikte verstricken, dort aktive separatistische Bewegungen könnten gestärkt werden.⁶⁹ Zudem würde eine mögliche Kette schwacher Staaten, die sich von der Zentralafrikanischen Republik über den Südsudan nach Somalia und weiter in den Jemen ziehen könnte, nicht nur die regionale, sondern auch die internationale Sicherheit gefährden. Schon jetzt bieten sich Gewaltakteuren zahlreiche Rückzugsmöglichkeiten, etwa im Südsudan, der Demokratischen Republik Kongo, der Zentralafrikanischen Republik (für die LRA) und in Somalia (für Al-Qaida-Kämpfer). Flüchtlingsströme und die Ausbreitung transnationaler Gewaltakteure könnten auch vormals stabilere Staaten wie Kenia und Uganda in Bedrängnis bringen. Für Ägypten, den nördlichen Nachbarn Sudans, ist die Frage der Nutzung des Nilwassers entscheidend. Eine Einigung der Südsudanesen mit den beiden Ursprungsländern Äthiopien und Uganda würde sich für Ägypten wahrscheinlich nachteilig auswirken.⁷⁰

⁶⁷ Zur Regionalorganisation IGAD gehören Äthiopien, Dschibuti, Kenia, Uganda, Somalia und Sudan. Eritrea ist ebenfalls IGAD-Mitglied, lässt aber seine Mitgliedschaft aufgrund des Konflikts mit Äthiopien ruhen.

⁶⁸ Am 11. Juli 2010 verübten Selbstmordattentäter, die der somalischen jihadistischen Shabaab-Miliz zugerechnet wurden, zwei Anschläge auf öffentliche Orte in Kampala, bei denen mehr als 70 Menschen ums Leben kamen. Die Shabaab hatte zuvor Attentate in jenen Ländern angekündigt, die Soldaten für die AU-Mission in Somalia stellen. Damit sollte die AU bewogen werden, ihre Truppen zurückzuziehen, die der Unterstützung der Übergangsregierung in Somalia dienen.

⁶⁹ Szenarien zur Region finden sich bei Gilbert M. Khadiagala, *Eastern Africa. Security and the Legacy of Fragility*, New York: International Peace Institute, Oktober 2008 (Africa Program Working Series). Dazu auch Annette Weber, *Bridging the Gap between Narrative and Practices. The Role of the Arab League in Darfur*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, März 2010, S. 5–21.

⁷⁰ Siehe dazu Stephan Roll, *Ägypten und die Nile Basin Initiative. Keine Lösung im Streit um die Nutzungsrechte für Nilwasser*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2009 (SWP-Aktuell 52/2009).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Möglichkeiten des Engagements

Die internationale Gemeinschaft ist gefordert, die Implementierung des Nord-Süd-Friedensabkommens aktiv zu begleiten. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass die zahlreichen mit dem Sudan befassten Akteure – Regionalorganisationen, Nachbarstaaten, Vereinte Nationen, Afrikanische Union, Arabische Liga und Europäische Union – einen gemeinsamen Handlungsansatz verfolgen werden. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn sie sich zumindest darauf einigten, die Bestimmungen des Abkommens friedlich umzusetzen. Die sechs Sudan-Sonderbeauftragten (E6) sollten gemeinsam mit der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen eine abgestimmte Sudan-Strategie erarbeiten.⁷¹ Um die Übergangsphase zwischen Wahlen und Referendum und die Zeit nach der Abstimmung zu begleiten, ist es notwendig, sich rasch mit den Partnern im Friedensabkommen auf eine solche Strategie und die Verhandlungspunkte zu verständigen. Eine Arbeitsteilung der externen Akteure wäre dabei durchaus sinnvoll.

In ihrer Horn-von-Afrika-Strategie unterstreicht die Europäische Union die geostrategische Bedeutung der Region für Europa. Die EU möchte die Region stabilisieren helfen, indem sie die strategische Partnerschaft mit ihr verstärkt. Dafür braucht sie dort aber auch Partner, die ihre staatlichen Funktionen ernst nehmen und ausfüllen können. Damit im Südsudan ausreichend Kapazitäten geschaffen werden, um nach einer eventuellen Separation die Herausbildung eines stabilen und funktionierenden Rechtsstaats zu ermöglichen, sollte der EU und auch Deutschland daran gelegen sein, sich am Staatsaufbau im Südsudan zu beteiligen.

Zu diesem Zweck muss gezielt Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt werden. Sinnvoll sind Beratung und Unterstützung von Governance-Strukturen auf allen Ebenen, also Zentrum, Provinzen und Landkreisen. Solche Hilfe kann dazu beitragen, dass gerade in den konfliktanfälligen Grenzregionen tragfähige zivile Strukturen entstehen. Ob der Südsudan sich nunenspaltet oder nicht: In jedem Falle hängt die Sta-

bilität im Süden auch von der Situation im Norden ab. Ein Ansatz für den gesamten Sudan sollte demgemäß auch die marginalisierten Regionen im Norden einschließen. Staatliche Eigenverantwortung muss grundsätzlich sowohl im Süden als auch im Norden eingefordert werden.

Beiden Partnern im Nord-Süd-Friedensabkommen sollte unmissverständlich klargemacht werden, dass die internationale Gemeinschaft die Abhaltung des Referendums unterstützen und das Ergebnis anerkennen, eine Torpedierung der Abstimmung also nicht hinnehmen wird. Gleichzeitig sollte sie die Einheit im Norden und im Süden von außen zu festigen suchen, indem sie den Gewaltakteuren und den jeweiligen Regierungen Angebote zu Verhandlungen unterbreitet. Die Gewaltakteure, die Oppositionsparteien und die Zivilgesellschaft müssen sämtlich einbezogen werden, um nachhaltig Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten. Die internationale Gemeinschaft müsste in Gesprächen mit der amtierenden Regierung oder zukünftig den beiden Regierungen deutlich machen, dass sie nicht darüber hinwegsehen wird, wenn die Opposition unterdrückt, die Meinungsfreiheit durch Zensur und Verhaftung von Journalisten eingeschränkt und ausschließlich militärisch gegen Gewaltakteure vorgegangen wird.

Die Frage der Grenzziehung wird zweifellos ein Konfliktherd bleiben. Daher sollte das Mandat der Mission der Vereinten Nationen zur Absicherung des Nord-Süd-Friedensabkommens (UNMIS) noch vor dessen Ablauf im Juli 2011 verlängert werden.⁷² Ihr Mandat könnte dabei modifiziert werden und sich vornehmlich auf die Sicherung der Grenzen zwischen Nord- und Südsudan konzentrieren.

Darfur sollte auch nach einer möglichen Abtrennung des Südsudan nicht aus dem Blick geraten. Solange die wichtigste Rebellenorganisation, die JEM, nicht an den Verhandlungen teilnimmt, können die Ursachen des Darfur-Konflikts nicht bearbeitet werden. Seit Mai 2010 boykottiert die JEM die Gespräche in Doha, nachdem ihrer Führung die Einreise

⁷¹ Die E6 bestehen aus den Sudan-Sonderbeauftragten Chinas, der USA, Russlands, Großbritanniens, Frankreichs und der EU.

⁷² Zu Mandat und Ausstattung der UN-Friedensmission im Sudan (UNMIS) siehe <www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmis/mandate.shtml>.

nach Darfur versagt worden war und die NCP Parallelverhandlungen mit der LJM aufgenommen hatte. Ernsthafte Darfur-Verhandlungen brauchen Zeit, ein professionelles, neutrales Mediationsteam und eine Strategie, die die verschiedenen Rebellengruppen aus Darfur und auch die Zivilgesellschaft im Blick hat, aber nicht gegeneinander ausspielt. Die EU hat dafür zu wenig Personal und sollte deshalb nachdrücklich das Verhandlungsteam um den ehemaligen südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki unterstützen, das African Union High-Level Panel on Darfur. Im Oktober 2009 hat es einen umfassenden Bericht zur Situation in Darfur vorgelegt.⁷³ Darin wird vorgeschlagen, einen hybriden, also sudanesisch und international besetzten Gerichtshof ins Leben zu rufen, der die Verbrechen aufarbeiten soll, die in Darfur begangen wurden.

Die Stabilität der Region hängt abgesehen von der Sicherheitslage auch davon ab, ob sich wirtschaftliche Kooperation, Handelswege und Absprachen über Ressourcen im IGAD-Rahmen verbessern lassen. Als Referenz für das Horn von Afrika könnten die Handelsabkommen und Protokolle zur Freizügigkeit der Ostafrikanischen Gemeinschaft (East African Community) dienen. IGAD und AU werden in diesem Prozess auf finanzielle Unterstützung und europäischen Sachverstand angewiesen sein. Neben Fragen zum Nilwasserabkommen sind Differenzen über Weideflächen in Grenzregionen und länderübergreifende Ölverkommen zu klären. Hierzu bedarf es zum einen der Beratung und Ausbildung nationaler Experten im Ressourcenbereich, was durch Programme der EU gefördert werden könnte. Zum anderen sollte die EU die Regionalorganisationen IGAD und AU bei der präventiven Konfliktbearbeitung finanziell unterstützen.

Abkürzungsverzeichnis

ACJPS	African Centre for Justice and Peace Studies
AU	African Union/Afrikanische Union
AUPD	African Union High-Level Panel on Darfur
BK	Beja-Kongress
CJMC	Ceasefire Joint Military Committee
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPS	Communist Party of Sudan
DPA	Darfur Peace Agreement
DUP	Democratic Unionist Party
E6	USA, China, Russland, Großbritannien, Frankreich und die EU
EU	Europäische Union
GoNU	Government of National Unity
ICC	International Criminal Court
ICG	International Crisis Group
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
ISS	Institute for Security Studies (Pretoria)
JEM	Justice and Equality Movement
JIU	Joint Integrated Units
LJM	Liberation and Justice Movement
LRA	Lord's Resistance Army
MICT	Media in Cooperation and Transition
NCP	National Congress Party
NIF	National Islamic Front
PCP	Popular Congress Party
SCC	Sudan Council of Churches
SLA	Sudan Liberation Army
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SPLM-DC	Sudan People's Liberation Movement-Democratic Change
SuDEMOP	Sudan Domestic Election Monitoring and Observation Programme
SuGDE	Sudanese Group for Democracy and Elections
SuNDE	Sudanese Network for Democratic Elections
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMIS	United Nations Mission in Sudan

⁷³ *Report of the African Union High-Level Panel on Darfur (AUPD)*, AU Peace and Security Council, 207th Meeting at the Level of the Heads of States and Government, Abuja, 29.10.2009, <www.africa-union.org/root/AR/index/AUPD%20Report%20on%20Darfur%20%20_Eng%20_%20Final.pdf> (eingesehen am 28.7.2010).