

Countdown im Sudan

Zwischen Kompromiss und Krieg – Szenarien bis 2011

Wibke Hansen / Annette Weber

Nur ein knappes Jahr verbleibt bis zum geplanten Unabhängigkeitsreferendum des Südsudan im Januar 2011. Die Abstimmung markiert das Ende der sechsjährigen Übergangsphase, die 2005 mit dem Abschluss des Comprehensive Peace Agreement (CPA) zwischen der Zentralregierung im Norden und der Rebellenbewegung im Süden begann. Die lückenhafte Umsetzung des Abkommens, anhaltendes Misstrauen zwischen den Konfliktparteien sowie zunehmende politische Spannungen im Vorfeld der für April 2010 geplanten Wahlen gefährden die Stabilität im Sudan und mindern die Chancen auf einen friedlichen Verlauf des Referendums. Bei einem Scheitern des Friedensprozesses könnten die humanitären Konsequenzen noch gravierender sein als jene des Darfur-Konflikts. Die internationale Gemeinschaft muss jetzt entschieden und koordiniert handeln, um die Voraussetzungen für ein friedliches Referendum zu schaffen und für ein Mindestmaß an Stabilität danach – ob in einem vereinten oder geteilten Sudan.

Der Abschluss des CPA 2005 löste international Beifall und Erleichterung aus, wurde damit doch Afrikas längster Bürgerkrieg beendet. Gegenstand des Abkommens ist neben der Einstellung militärischer Auseinandersetzungen die Neuverteilung politischer Macht und staatlicher Ressourcen zwischen Nord und Süd. Seinem Grundgedanken nach soll das CPA die Einheit des Landes attraktiv machen. Dem dienen folgende Bestimmungen: Während einer sechsjährigen Übergangsphase amtiert in Khartum eine Einheitsregierung, die allerdings von Präsident Omar al-Bashirs National Congress Party (NCP) dominiert wird. In Juba herrscht die autonome Regierung des Südsudan, geführt von der ehe-

maligen Rebellenbewegung Sudan People's Liberation Movement (SPLM). Öleinnahmen werden paritätisch zwischen Nord und Süd geteilt. Beide Landesteile behalten ihre eigene Armee – eine weltweit wohl einzigartige Konstruktion.

Das CPA um fünf vor zwölf

Bei der Implementierung des Abkommens gibt es durchaus Erfolge. Insbesondere hat der Waffenstillstand trotz zweier schwerwiegender Brüche – zuletzt im Mai 2008 in der krisengeschüttelten Grenzregion Abyei – weitgehend gehalten. Insgesamt verläuft die Umsetzung des CPA jedoch schleppend. Die Implementierung zentraler Verein-

barungen wurde aufgrund politischer Differenzen wiederholt verschoben. Als Konsequenz muss nun in kürzester Zeit eine Fülle hochkomplexer Maßnahmen umgesetzt werden, die wohl jedes Land – umso mehr ein von Bürgerkrieg zerrüttetes – vor eine Belastungsprobe stellen würden.

Noch vor dem Unabhängigkeitsreferendum, im April 2010, sollen im Sudan die ersten Mehrparteienwahlen seit über zwanzig Jahren abgehalten werden. Der Wahlprozess für die gleichzeitig stattfindenden Präsidentschafts-, Parlaments- und Regionalwahlen ist kompliziert; die Vorbereitungen erfolgen unter erheblichem Zeitdruck. Bis zu zwölf Stimmzettel werden manche Wähler ausfüllen müssen – viele von ihnen sind Erstwähler, viele Analphabeten. Logistisch sind die Wahlen aufgrund mangelnder Infrastruktur eine Herkulesaufgabe. Politisch spitzt sich die Lage zu. Die SPLM erkennt die Ergebnisse der Volkszählung nicht an, die der Einteilung der Wahlkreise zugrunde gelegt wurden. Aus Protest gegen die Verzögerung wichtiger Gesetzesvorhaben boykottierten Abgeordnete der SPLM lange Zeit das Parlament in Khartum.

Ein Jahr vor dem Referendum fehlen grundlegende Voraussetzungen für einen friedlichen Verlauf der Abstimmung. Das Referendumsgesetz wurde erst Ende Dezember 2009 verabschiedet. Auf die Zusammensetzung der Referendumskommission konnte man sich bisher nicht einigen. Darüber hinaus gibt es keine von beiden Parteien anerkannte Grenze zwischen Nord- und Südsudan. Wenn hier nicht schnell Fortschritte erfolgen, könnte der festgelegte Termin schon allein aus technischen Gründen gefährdet sein. Eine Verschiebung des Referendums wäre jedoch für die SPLM innenpolitisch kaum durchsetzbar und könnte eine einseitige Unabhängigkeitserklärung des Südens nach sich ziehen.

Fände die Abstimmung bereits heute statt, würde die Bevölkerung des Südens wohl mehrheitlich für die Unabhängigkeit stimmen. Überlegungen für den »Tag danach« scheint es im Nord- und Südsudan

– wie auch in der internationalen Gemeinschaft – jedoch kaum zu geben. Eine prekäre Sicherheitslage sowie fragile Regierungs- und Verwaltungsstrukturen könnten die Überlebensfähigkeit eines neuen Staates Südsudan beeinträchtigen und die Einheit des Südens gefährden. Tribale Auseinandersetzungen im Südsudan forderten 2009 mehr zivile Opfer als der Konflikt in Darfur. Verantwortlich dafür ist laut SPLM die Bewaffnung von Stämmen durch den Norden, laut NCP das fehlende Gewaltmonopol der Regierung im Süden.

Die Positionen der Parteien

Beide Parteien bekennen sich öffentlich zum CPA, allerdings aus völlig unterschiedlichen Gründen und nicht aufgrund einer gemeinsamen Vision von einem vereinten Sudan. Der NCP sichert das Abkommen während der Übergangsphase nicht nur die Regierungsmacht in Khartum, sondern auch 50 Prozent der Öleinnahmen. Bei einer Abspaltung des Südens, wo der Großteil der Ölfelder liegt, wäre eine für die NCP vergleichbar lukrative Vereinbarung eher unwahrscheinlich. Für die Partei ist die Einheit somit der Trennung vorzuziehen; Regierungsmacht über einen vereinten Sudan ist die erste Priorität. Die zweitbeste Option wäre der Machterhalt im Nord-sudan. Daher würde die NCP eine Abspaltung des Südens, insbesondere bei vorheriger Einigung über die Verteilung der Öleinnahmen, einer militärischen Auseinandersetzung um Fördergebiete und Landesgrenzen vorziehen. Von den Wahlen verspricht sich die NCP, nicht zuletzt aufgrund der demographischen Struktur, eine deutliche Mehrheit gegenüber SPLM und Oppositionsparteien sowie eine Legitimierung des vom Internationalen Strafgerichtshof angeklagten Präsidenten al-Bashir.

Für die SPLM ist das Referendum der wichtigste Aspekt des CPA. Die Zusammenarbeit mit der NCP bei der Umsetzung des Abkommens gilt als Mittel zur Sicherung des Referendums. Ist die Abstimmung gefährdet, schwinden aus Sicht der SPLM die

Gründe für diese Kooperation. Während es in der Partei traditionell Befürworter der Sezession wie auch der Einheit gab, scheint gegenwärtig die Tendenz zur Abspaltung zu überwiegen. Dem liegt die Hoffnung zugrunde, dass nach einer Sezession ein größerer Teil der Öleinnahmen im Süden verbleiben würde, eine Verständigung mit Khartum auf gleicher Augenhöhe möglich wäre und der Südsudan so die Position des machtlosen Juniorpartners überwinden könnte. Bei den Wahlen konzentriert sich das Interesse der SPLM darauf, mindestens ein Drittel der Sitze in der nationalen Legislative zu erlangen. Denn dadurch ließe sich eine Verfassungsänderung, mit der das Referendum umgangen werden könnte, ausschließen.

Angesichts dieser Positionen der beiden Parteien erscheinen für die kommenden zwölf Monate drei Szenarien möglich.

Szenario 1: Kompromiss und Koexistenz

Um die hohen Kosten eines militärischen Konflikts zu vermeiden, setzen beide Parteien zur Wahrung ihrer Interessen auf Kompromisse. Weitgehend faire und freie Wahlen im April 2010 stärken das Vertrauen der CPA-Partner in weitere Verhandlungen. Mit Unterstützung der internationalen Gemeinschaft wird eine »Roadmap« entwickelt, die sowohl die Schritte bis zum Referendum zeitlich festlegt als auch einen Verhandlungsrahmen für Arrangements nach 2011 skizziert. Internationale Hilfe bei der Umsetzung der Roadmap – politischer, technischer und finanzieller Art – ermöglicht eine rasche Demarkation der Nord-Süd-Grenze. Unabhängig vom Ausgang stimmen NCP und SPLM einer gestuften Umsetzung des Referendumsergebnisses zu, um mehr Zeit für notwendige Absprachen zu gewinnen.

Szenario 2: Sezession und Staatszerfall

Für strittige Punkte bei der Umsetzung des Friedensabkommens findet sich keine Lösung. Man verschiebt die Wahlen erneut, Chancen für politische Öffnung und Reformen werden im Norden wie im Süden verpasst. Hohe Militärausgaben binden finanzielle Ressourcen. Unter erheblichem Druck der internationalen Gemeinschaft findet das Referendum statt, jedoch ohne hinreichende Vorbereitung auf nationaler und lokaler Ebene. Es kommt zur Sezession. Die Ungewissheit über Nutzungsrechte für Wasser, Weideland und saisonale Migrationsrouten nomadischer Viehzüchter schürt in der Folge Spannungen zwischen Stämmen in der Grenzregion. Im Südsudan kommt es zu einem Einbruch der Öleinnahmen, weil Vereinbarungen über die Nutzung der durch den Norden verlaufenden Pipeline fehlen. Die Grundversorgung der Bevölkerung wird auf internationale Organisationen ausgelagert. Das Vertrauen in die Regierung sinkt, lokale Stämme nehmen die Durchsetzung ihrer Interessen selbst in die Hand. Tribale Auseinandersetzungen verschärfen die Sicherheitslage, führen zu massiven Flüchtlingsbewegungen und bewirken eine zunehmende Destabilisierung des Südens. Eine humanitäre Krise ist die Folge.

Szenario 3: Sezession und Bürgerkrieg

Die Umsetzung des CPA stagniert. Umstrittene Wahlen ziehen politische Auseinandersetzungen zwischen NCP und SPLM nach sich. Beide Parteien rüsten ihre Armeen auf und bewaffnen loyale Stämme. Der Süden beschuldigt den Norden einer gezielten Verzögerungstaktik, dieser bricht daraufhin die Verhandlungen ab. Dem Ruf weiter Bevölkerungsteile folgend, erklärt der Süden einseitig seine Unabhängigkeit – über ein Territorium mit unklaren Grenzen. Truppen beider Landesteile versuchen daraufhin, Ölinstallationen in der Grenzregion zu besetzen. Es kommt zum Grenz-

krieg. Die humanitären Kosten sind immens. Erfolge der sechsjährigen Übergangsphase und Investitionen in Entwicklung und Friedenskonsolidierung werden zunichtegemacht. Die Stabilität der gesamten Region ist bedroht.

Ausblick und Empfehlungen

Neben der Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien wird internationales Engagement ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die künftige Entwicklung sein. Eine Annäherung an das »best-case scenario« ist allerdings nur mit einem entschiedenen Auftreten der internationalen Gemeinschaft denkbar.

Es gilt, die vollständige Umsetzung des CPA einzufordern und den Prozess kritisch zu begleiten. Dabei gibt es einige unmittelbare Prioritäten. Für die Akzeptanz der Wahlen ist eine schnelle Einigung über die Zensusergebnisse dringend erforderlich. Um die rechtlichen Rahmenbedingungen für freie und faire Wahlen zu schaffen, muss das Parlament zügig das Sicherheitsgesetz verabschieden, das die Befugnisse des Geheimdienstes regelt. Für die physische Demarkation der Grenze sollte die Präsidentschaft des Sudan einen realistischen Zeitrahmen setzen und diesen dann auch einhalten. Eine Konsultation der Bevölkerung in den drei Grenzgebieten Abyei, Südkordofan und Blauer Nil ist während dieses Prozesses wichtig, um lokalen Spannungen vorzubeugen. Darüber hinaus stellen Verhandlungen der Parteien über Arrangements und Zusammenarbeit nach 2011 einen Schlüsselfaktor für die weitere Stabilität dar. Zentrale Themen sind hier die Teilung von Öleinnahmen und staatlichem Vermögen, Staatsangehörigkeit und Minderheitenschutz sowie zukünftige Sicherheitsabkommen zwischen Nord und Süd.

Deutschland unterstützt den Friedensprozess im Sudan durch verschiedene Maßnahmen humanitärer Hilfe sowie der Entwicklungszusammenarbeit und ist Personalsteller für die United Nations Mission in

Sudan (UNMIS), den VN-Blauhelmeinsatz zur Unterstützung des CPA. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten vor allem auf eine verbesserte Sicherheitslage abzielen. Prioritäten sind hier die gesellschaftliche Reintegration von Ex-Kombattanten sowie die Stärkung von Justiz- und Sicherheitssektor und sozialen Dienstleistungen im Südsudan. Insbesondere dem Polizeiaufbau kommt eine hohe Bedeutung zu, da Polizeiaufgaben derzeit vom Militär ausgeführt werden. Deutschland verfügt in diesem Bereich über wichtige Erfahrungen und könnte sein gegenwärtiges Engagement ausweiten.

Zudem sollte die Bundesrepublik die Bereitstellung juristischer Expertise für Verhandlungen der Parteien über Post-Referendum-Arrangements anbieten. Dabei kann es hilfreich sein, sich an Erfahrungen friedlicher Sezessionen sowie erfolgreicher Autonomieregelungen zu orientieren. Konkrete Beispiele für rechtliche Regelungen könnten den Parteien helfen, Entscheidungen auf breiter Informationsbasis zu treffen.

Während bilaterale Maßnahmen zur Stärkung einzelner Bereiche wichtig bleiben, ist ein gemeinsames Vorgehen der EU Voraussetzung für eine effektive Einflussnahme auf den weiteren Friedensprozess. Deshalb sollte Deutschland mit seinen EU-Partnern ein kohärentes Konzept für den Umgang mit dem Sudan entwickeln. Dabei gilt es, sich mit weiteren wichtigen Akteuren auf eine Roadmap zu verständigen und bestehende Initiativen abzustimmen. Wirtschaftlich spielt China eine Schlüsselrolle. Die Afrikanische Union und die Arabische Liga haben das politische Gewicht, um die Vorkehrungen für Stabilität nach 2011 aktiv zu unterstützen. Zentrale Akteure für den politischen Dialog mit SPLM und NCP über die Umsetzung des Friedensabkommens sind UNMIS sowie die Vereinigten Staaten. Die EU kann diese Akteure nicht ersetzen, aber sie sollte jetzt einen wirkamen Beitrag zur Konfliktprävention in Afrika leisten, droht doch der Zerfall eines weiteren Staates auf dem Kontinent.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

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 1611-6364