

SWP-Aktuell

NR. 52 OKTOBER 2019

Für eine friedliche Transition im Sudan

Aktuelle Entwicklungen und mögliche Szenarien

Annette Weber

Die guten Nachrichten vom Horn von Afrika scheinen nicht enden zu wollen. Erst übernimmt mit Abiy Ahmed ein junger Reformler die Führung in Äthiopien, ein Jahr später wird Sudans Diktator Omar al-Bashir nach dreißig Jahren Herrschaft gestürzt. Ausgerechnet das sudanesisches Militär hatte nach Monaten ziviler und friedlicher Proteste den Machthaber aus dem Amt gedrängt. Knapp vier Monate später steht eine Regierung aus Zivilisten und Militärs, die von Abdalla Hamdok angeführt wird, einem Ökonomen mit jahrzehntelanger Erfahrung bei den Vereinten Nationen. Ob sich der Übergang weiterhin positiv entwickelt, wird von der Bereitschaft des Sicherheitsapparats abhängen, die Macht an eine zivile Führung zu übergeben. Entscheidend für die Stabilisierung und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes wird aber auch sein, ob und in welchem Ausmaß externe Akteure den sudanesischen Transformationsprozess unterstützen.

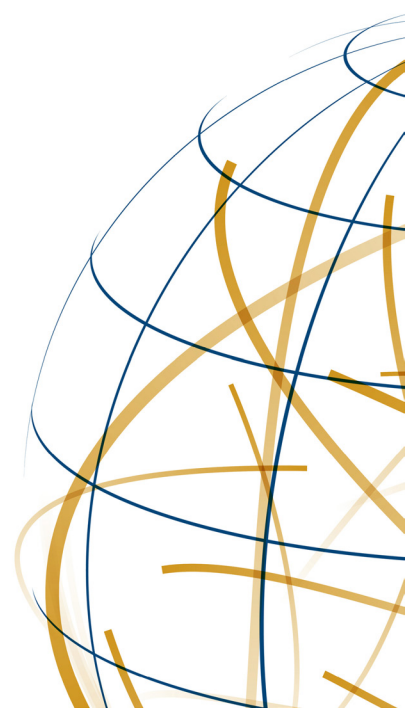
Ganz oben auf der Agenda steht der wirtschaftliche Aufschwung, der nötig sein wird, um die Erwartungen der Bevölkerung auch nach dem Abflauen des Taumels infolge der positiven Ereignisse zufriedenzustellen. Auch ein Friedensprozess mit den noch bewaffneten Gruppierungen in Darfur und den Nubabergen ist einzuleiten. Nach dreißig Jahren islamistischer Militärregierung hat die Bevölkerung wenig Vertrauen in staatliche Strukturen, Justiz oder Sicherheitssektor. Kein leichtes Unterfangen, das sich die Übergangsräte und das Kabinett vorgenommen haben.

Neben diesen Aufgaben sind vor allem die Interessendivergenzen der Akteure ein enormer Stresstest für die Konsolidierung des Übergangs. So sieht sich die zivile Seite

einem Sicherheitsapparat gegenüber, der zu großen Teilen aus Nutznießern des alten Regimes besteht. Ideologische Polarisierungen und die Repräsentationsansprüche der Protestierenden müssen zudem ebenso berücksichtigt werden wie jene der bewaffneten Bewegungen.

Von der Protestbewegung zur Übergangsregierung

Im Dezember 2018 kam es zu Demonstrationen, nachdem die Subventionen für Brot, Öl und Benzin gekürzt worden waren und die Lebenshaltungskosten für einen großen Teil der Bevölkerung nicht mehr tragbar waren. Schnell wandelten sich die bei den



Protesten artikulierten Forderungen nach einer besseren Versorgung zum Ruf nach politischem Wandel. Trotz Provokation durch die regierungstreuen Milizen und den Geheimdienst blieben die Proteste aber friedlich. Tagsüber waren vor allem Frauen, Studierende und Vertreter der verschiedenen Berufsverbände auf der Straße, nachts wachten junge Männer vor den Toren der Kasernen und riefen die Militärs dazu auf, sich mit ihnen zu verbünden.

Mehr als 250 Menschen wurden bei den Protesten von den Sicherheitskräften getötet, tausende verwundet und hunderte inhaftiert, gefoltert und vergewaltigt. Dabei zeigten sich deutliche Verwerfungen innerhalb des sudanesischen Sicherheitsapparats. Die dem Geheimdienst unterstehende Militärpolizisten, vor allem aber die Milizen der Rapid Support Forces (RSF) schossen mit Tränengas und scharfer Munition auf Protestierende. Dagegen stellten sich Angehörige des Militärs auf die Seite der Demonstranten und erwiderten das Feuer.

Am 11. April wurde Präsident Bashir von Militärs aus dem Amt geputscht und ein Übergangsmilitärrat (Transitional Military Council, TMC) gegründet. Die zivilen Akteure, die sich zur Vereinigung der Kräfte für Freiheit und Veränderung (Forces of Freedom and Change, FFC) zusammengeschlossen hatten, nahmen Verhandlungen über eine Regierungsbildung mit dem Militärrat auf. Diese verliefen jedoch stockend und kamen nach der gewaltsamen Räumung eines Protestcamps, bei der es 120 Tote gab, am 3. Juni zunächst zum Erliegen.

Die Afrikanische Union (AU) entsandte einen Vermittler, der durch den Premierminister Äthiopiens und einen prominenten äthiopischen Mediator flankiert wurde. Trotz gewaltförmiger Übergriffe auf Demonstrierende und mehrfache Aufkündigung der Verhandlungen gelang es in weniger als acht Monaten, mit Unterstützung eines innersudanesischen Mediatorenteams eine Übergangsregierung einzusetzen.

Die Übergangsregierung besteht aus dem Souveränen Rat, der mit 11 Personen besetzt ist, davon 6 Zivilisten und 5 Mitglieder des TMC. Die ersten 21 Monate führt Armee-

General Burhan den Souveränen Rat an, anschließend soll ein Nicht-Militär übernehmen. Daneben wird das Kabinett, ebenfalls aus Zivilisten und Militärs gemischt, als Exekutivorgan die politischen Belange regeln und die Richtung vorgeben.

Ob die Transition gelingt, die Übergangsregierung hält und das Land zum Frieden kommt, wird ganz entscheidend von zwei Faktoren abhängen: dem Anführer der Schnellen Eingreiftruppe (RSF), General Mohammed Hamdan Daglo – der auch als Hemedti bekannt ist –, und spürbaren Erfolgen bei der Rettung der Wirtschaft. Entscheidend werden aber auch gesellschaftspolitische Fragen sein, etwa die politische Teilhabe junger Menschen und die Überwindung der Stadt-Land-Diskrepanz.

Akteure

Zivile Akteure. Das zivile Lager der Übergangsregierung wird von Vertretern der Berufsverbände und Gewerkschaften (Sudanese Professionals Association, SPA), den Protestierenden ohne organisatorische Anbindung und den traditionellen Parteien gebildet. Bei den zivilen Kräften sind nicht nur politisch und ideologisch konträre Positionen in Einklang zu bringen, etwa die der Kommunisten und Islamisten. Es geht auch um die Repräsentationsansprüche der Frauen und Jugendlichen, die bei den Demonstrationen ihr Leben riskierten, in den Verhandlungen aber keine Rolle spielten und in der Übergangsregierung unzureichend vertreten werden.

Militär. Die personell stärkste Gruppierung im Sicherheitsapparat ist die nationale Armee des Sudan. Trotz ihrer Beteiligung am Krieg im Südsudan und in Darfur genießt sie kein schlechtes Ansehen in der Bevölkerung, da sie in der Geschichte des Landes mehrmals Diktatoren durch Coups entmachtete hatte. Die Armee, die Präsident Bashir direkt unterstellt war, wird heute durch General Burhan vertreten, der in den kommenden 21 Monaten auch die Führung im Souveränen Rat innehat.

Die Schnelle Eingreiftruppe (RSF) von General Daglo (Hemedti) war ebenfalls direkt Präsident Bashir unterstellt. Sie ist die undurchsichtigste und möglicherweise entscheidende Kraft im Sicherheitslager. Da die RSF-Soldaten im Krieg im Jemen auf Seiten der saudisch-emiratischen Koalition gekämpft haben, sind sie besser trainiert als die Armeesoldaten. Sie sind auch finanziell unabhängiger, weil sie direkt von den Golfstaaten besoldet wurden, anders als die Armee, die aus dem Staatshaushalt versorgt wird. Einige von ihnen wurden jetzt im Auftrag der Emirate zur Unterstützung von General Haftar in Libyen eingesetzt, andere haben die Rolle der Armee und der Geheimdienstpolizei in Khartum übernommen und sind dort am sichtbarsten präsent. Darüber hinaus sind die Truppen der RSF für die Sicherung der Grenze zwischen Tschad und Darfur und der Grenze zu Libyen zuständig.

General Daglo steht im Verdacht, an irregulären Goldschürf-Geschäften und den involvierten illegalen Schmuggelnetzwerken beteiligt zu sein. Er rekrutierte in den vergangenen Jahren vorwiegend Kämpfer aus der Peripherie, die – ähnlich wie er selbst – von der Elite des Zentrums als Bürger zweiter Klasse angesehen werden. Ihre Loyalität gilt daher General Daglo, nicht so sehr dem Sudan.

Die dritte Kraft im Sicherheitsapparat ist der Geheimdienst (National Intelligence and Security Service, NISS), dem auch die für Aufstandsbekämpfung zuständigen Einheiten unterstehen und der dem langjährigen Herrscher Bashir als enger Verbündeter galt. Verhaftung und Folter gingen zumeist auf das Konto des NISS.

Nicht zuletzt sind die bewaffneten Bewegungen der Peripherie in Gestalt der Sudanesischen Revolutionsfront (Sudan Revolutionary Front, SRF) zu nennen, die sich aus den bewaffneten Bewegungen aus Darfur und der Region an der Grenze zum Südsudan zusammensetzt. Die SRF fordert, in die Übergangsregierung eingebunden zu werden.

Szenarien

Nach dreißig Jahren autoritärer Herrschaft ist angesichts der mafiösen Verflechtungen zwischen der Regierungsriege, deren islamistischer Elite und dem Militär und der Marginalisierung der Peripherie ein radikaler Neubeginn ebenso notwendig wie schwierig.

Militärputsch: Hemedti übernimmt

In diesem Szenario übernimmt Hemedti die Macht. Ob er sich nach einem Putsch selbst an die Spitze setzt oder das Land aus dem Hintergrund lenkt, ist eher zweitrangig.

Gerade in der Kommunikation mit der Peripherie zeigt Hemedti strategisches Geschick, indem er sich als Vermittler in Konflikten zwischen ethnischen Gruppierungen engagiert, Gespräche mit Sheiks und Ortsvorstehern auf dem Land sucht und den Darfur-Rebellen die Hand reicht. Von den sudanesischen Eliten des Niltals als ungebildet und provinziell unterschätzt, geriert er sich als Populist und Vertreter der Marginalisierten. Hemedti hat sich in kürzester Zeit ein eigenes, unabhängiges Reich aufgebaut und ist gleichzeitig stellvertretender Präsident des TMC. Zumindest auf die Unterstützung der Emirate kann sich der RSF-Führer verlassen. Ein Putsch würde die Beziehung zum Westen belasten. Das wiederum würde der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes schaden, stünde aber der Machtkonsolidierung Hemedtis nicht im Weg.

Krieg im Sicherheitsapparat

In diesem Szenario sorgen Zentrifugalkräfte dafür, dass sich der Militärrat fragmentiert. Ein Krieg zwischen Militär, RSF und den Geheimdienstorganen könnte die Folge sein. Die westlichen Geberländer würden ihre angekündigte Unterstützung einstellen, die AU die Mitgliedschaft Sudans suspendieren, der notwendige wirtschaftliche Aufbau wäre blockiert. Die Golfstaaten und Ägypten, denen an der Beibehaltung einer

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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
doi: 10.18449/2019A52

Militärregierung gelegen ist, einem »Sisi-light«-Szenario, wären als Schlichter gefragt. Ansonsten würde der Sudan, weiterhin geopolitisch von Interesse, zu einer Spielwiese für Stellvertreterkriege. Die Folge wäre eine Destabilisierung der Region, vom Roten Meer bis zum Sahel.

Die zivile Regierung zerbricht

Im Protestcamp regt sich Widerstand gegen die Fortführung der Übergangsregierung mit dem TMC. Altparteien und die SRF melden Ansprüche an, direkt in den Übergangsräten vertreten zu sein. Die ideologischen Konfrontationen zwischen den ehemals mächtigen Islamisten und den säkularen politischen Kräften verschärfen sich und legen die Regierung lahm. Falls die verschiedenen Lager die Legislative und Teile der Exekutive blockieren, ist es nicht unwahrscheinlich, dass der Übergangsmilitärrat die Macht übernehmen und eine Militärregierung ausrufen würde. Hierbei könnte er auf die Unterstützung der Golfstaaten rechnen, nicht aber auf jene der AU und des Westens.

Konsolidierung und Aufbau

Die sudanesischen Akteure ordnen ihre Machtinteressen einem größeren nationalen Konsens unter. Sie begreifen die Konsolidierung, die verschiedenste internationale Akteure unterstützen, als historische Chance. Dass sich der Sudan stabilisiert, daran ist allen gelegen: der AU, den Golfstaaten, China, dem Westen und den Vereinten Nationen (VN).

Die gewaltigste Herausforderung liegt in der schwachen Wirtschaft. Derzeit ist das Land weitgehend vom südsudanesischen Öl und den Finanzspritzen der Golfstaaten abhängig. Premierminister Hamdok hat als Unterstützung für die Strategie, die er in den nächsten zwei Jahren verfolgen will, acht Milliarden US-Dollar angefordert sowie zwei Milliarden US-Dollar an Einlagen von Währungsreserven. Außerdem ist eine

Entschuldung nötig sowie Zugänge zu den internationalen Finanzinstitutionen. Überdies gilt es, eine rasche Diversifizierung der Wirtschaft einzuleiten und die Auflösung der mafiösen Verstrickungen des alten Regimes voranzutreiben. Ausbau der Landwirtschaft, Förderung von Investitionen und Aufbau von Industrie sind ebenso notwendig wie die Rückkehr gut ausgebildeter Sudaneseinnen und Sudanese, die für das Aufrichten der maroden Wirtschaft im Sudan gebraucht werden.

Empfehlungen

Um zu einer Konsolidierung zu gelangen, ist finanzielle Unterstützung von außen nötig. In der Gruppe der Friends of Sudan haben sich multilaterale Organisationen (AU, VN und EU), aber auch Deutschland, die USA und Großbritannien zusammengefunden, um gemeinsam mit den Golfstaaten an einer Lösung für die wirtschaftliche Misere im Sudan zu arbeiten. Diese Gruppe könnte Koordinierungsaufgaben übernehmen. Eine Wiederaufnahme der deutsch-sudanesischen Entwicklungszusammenarbeit, die 1989 nach Bashirs Militärputsch eingestellt wurde, sollte baldmöglichst vom Bundestag beschlossen werden.

Trotz der großen Euphorie dürfen auch die möglichen Gefahren und Rückschläge für die Transition nicht aus den Augen verloren werden. Im nächsten Jahr soll die Führung an den zivilen Teil der Regierung übergehen. Dann wird sich zeigen, ob das Militär bereit ist, als Unterstützer der Demokratisierung zu wirken, oder ob sie den eigenen Machtambitionen erliegt. Nicht zuletzt sollte der hybride Einsatz der AU und der VN in Darfur (UNAMID) nicht vorschnell beendet werden. Denn die politische Komponente von UNAMID ist nach wie vor wichtig: die Möglichkeit, Menschenrechtsverletzungen zu registrieren und den Zugang zu humanitärer Hilfe aufrechtzuerhalten, bis eine stabile zivile Regierung in Khartum fest im Sattel sitzt.

Dr. Annette Weber ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika.