

BAND 28

Der Sudan nach der Teilung

Neue Lösungsansätze für eine neue Region

Mit Beiträgen von Francis M. Deng, Edward Thomas, Magdi el-Gizouli, Aly Verjee, Jok Madut Jok, Paula Cristina Roque, Wolfram Lacher, Laura James, Kathrin Maria Scherr, Harry Verhoeven

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung und Toni Weis



**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 28**

Der Sudan nach der Teilung

Neue Lösungsansätze für eine neue Region

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung und Toni Weis

Fotohinweis

Sämtliche Fotos in diesem Band sind Standbilder aus *Change of a Nation*, einem im Entstehen begriffenen Film mit vier Regisseuren, vier Protagonisten, alle im Sudan geboren und aus unterschiedlichen kulturellen und sozialen Zusammenhängen. Die vier Geschichten werden verwoben zu einem visuell und emotional bewegenden Zeugnis über das Entstehen zweier neuer Staaten und den Folgen, die diese dramatischen Ereignisse für die Menschen im Norden und im Süden Sudans haben. Der Dokumentarfilm wird von Perfect Shot Films (Berlin) produziert; das Projekt erhielt eine anfängliche Unterstützung durch die Heinrich-Böll-Stiftung.



Diese Publikation wird unter den Bedingungen einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Eine elektronische Fassung kann heruntergeladen werden. Sie dürfen das Werk vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen. Es gelten folgende Bedingungen: Namensnennung: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen (wodurch aber nicht der Eindruck entstehen darf, Sie oder die Nutzung des Werkes durch Sie würden entlohnt). Keine kommerzielle Nutzung: Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden. Keine Bearbeitung: Dieses Werk darf nicht bearbeitet oder in anderer Weise verändert werden.

Der Sudan nach der Teilung

Band 28 der Reihe Demokratie

Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung und Toni Weis 2012

Übersetzungen aus dem Englischen: Bernd Herrmann, Sandra Lustig (Beitrag von Francis M. Deng)

Gestaltung: feinkost Designnetzwerk, Sebastian Langer (nach Entwürfen von blotto Design)

Fotos (Standbilder): Perfect Shot Films

Coverfoto: Sven Torfinn, panos pictures

Druck: Lokay Druck, Reinheim

ISBN 978-3-86928-091-2

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin

T +49 30 28534-0 **F** +49 30 28534-109 **E** buchversand@boell.de **W** www.boell.de



Vorwort	7
Francis M. Deng Das Paradox der Unabhängigkeit des Südens – Persönliche Reflexionen	11
Edward Thomas Die neuen Regierungen in Juba und Khartum – und wie man ihnen Widerstand leisten kann	24
Aly Verjee Alter Norden, neuer Norden: Die Republik Sudan nach der Abspaltung des Südens	40
Magdi el-Gizouli Sudan, der Arabische Frühling und die Politik der Erschöpfung	53
Jok Madut Jok Südsudan – der Aufbau einer vielfältigen Nation	66
Paula Cristina Roque Die SPLM: Politischer Wandel oder strategische Anpassung?	77
Wolfram Lacher Die beiden Sudans und die internationale Politik: Welche Rolle soll Deutschland spielen?	92
Laura James Staatsverschuldung und Schuldenerlass	107
Kathrin Maria Scherr Rechtliche Folgen der Teilung Sudans: Die Frage der Staatsangehörigkeit	112
Harry Verhoeven Wasserpolitik am Nil	117
Chronologie	122
Liste der Abkürzungen	125
Die Autoren / Der Herausgeber	127

VORWORT

Ein knappes Jahr ist vergangen, seit sich der Sudan in zwei Staaten geteilt hat. Die bestimmende Frage in diesem ersten Jahr war nicht so sehr, ob es zwischen den beiden Staaten erneut zum Krieg kommen werde, die Frage war vielmehr, ob dieser Krieg nicht schon längst begonnen habe. Bereits am 3. Februar 2012 erklärte Präsident al-Baschir, im Verhältnis zum Südsudan sei man «dem Krieg näher als dem Frieden».¹ Seit dieser Zeit gibt es zwischen den beiden Seiten ständig neue Konflikte. Mancherorts kommt es zu direkten militärischen Auseinandersetzungen, andernorts stehen sich alte Verbündete und neue Stellvertreter gegenüber. Baschirs Aufruf, den Süden zu «befreien», hat nicht gerade dazu beigetragen, die Spannungen zu verringern – und ebenso wenig die neue militärische Verwegenheit des Südens. Keine Frage, das Verhältnis zwischen der Republik Sudan und ihrem neuen Nachbarn im Süden – zwischen zwei Staaten, die entstanden, «da man es leid war, sich auf einen einzelnen zu einigen»² – war von Beginn an mehr als holprig.

Viele Beobachter weisen darauf hin, die vorangegangenen, vergleichsweise friedlichen Jahre seien in Sudans jüngerer Vergangenheit die Ausnahme gewesen, die ursprünglichen Verwerfungen des Landes nach wie vor vorhanden. Das ist nicht falsch. Sudans alte Randgebiete sind durch neue ersetzt worden, um die nun gleichfalls gestritten wird, und an der Macht sind nach wie vor die gleichen Eliten. Allerdings hat die Unabhängigkeit Südsudans die politische Landschaft doch grundlegend verändert. Die Volkswirtschaft des Nordens, von deren Einnahmen die Regierung abhängt, ist heute wesentlich ärmer. Hunderttausende, durch deren Heimat nun die Grenze führt, wurden entwurzelt. Und die politischen Führungsriege im Norden wie im Süden, die einst in der Regierung der nationalen Einheit zusammengearbeitet hatten, sind erneut zu Feinden geworden.

Mit dem Projekt eines geeinten Sudans endete auch das Comprehensive Peace Agreement (CPA). Für die politische Führung auf beiden Seiten hatte das Abkommen klare Ziele vorgegeben, und der internationalen Gemeinschaft hatte es dabei geholfen, ihre politischen Diskussionen und Aktivitäten vor Ort zu gestalten. Nun, da das CPA Vergangenheit ist, fehlt den Regierungen im Norden und Süden ein klarer Rahmen, um die zahlreichen offenen Fragen auszuhandeln. Auch die internationalen Akteure, die in den beiden Ländern aktiv sind, suchen nach neuen Ansatzpunkten.

Mehr denn je bedarf es präziser Analysen. Aufbauend auf den vor zwei Jahren erschienenen Band «Sudan – kein leichter Weg in die Zukunft» hat die Heinrich-Böll-

1 AFP: Sudan closer to war than peace with south: Bashir, 3. Februar 2012.

2 Magdi el-Gizouli: The Sudanese divorce: one wine, two broken bottles, Blogeintrag, 14. September 2011, <http://stillsudan.blogspot.co.uk/2011/09/sudanese-divorce-one-wine-two-broken.html>

Stiftung deshalb eine Reihe von Autorinnen und Autoren gebeten, die Herausforderungen zu untersuchen, die sich nach der Unabhängigkeit des Südens stellen. In ihren Beiträgen skizzieren sie «neue Ansätze für eine neue Region», helfen uns dabei, die vielschichtige politische Wirklichkeit in den beiden Staaten zu begreifen, und verweisen auf Bereiche, in denen die internationale Gemeinschaft konstruktiv tätig werden kann.

Eröffnet wird der Band mit einem Überblick über die beiden Staaten im ersten Jahr nach der Teilung. Francis Deng, einer der erfahrensten und engagiertesten Kenner der jüngeren Geschichte Sudans, gibt seine persönlichen Eindrücke vom «Paradox der Unabhängigkeit des Südens» wieder. Eingedenk der «bitter-süßen Reaktion», die er bei den Unabhängigkeitsfeiern in Juba verspürte, bittet er die Regierungen im Norden und Süden, die Teilung nicht zum Vorwand für neue Konflikte zu nehmen, und die gemeinsame Geschichte der beiden Länder stattdessen als Grundlage für ein friedliches Zusammenleben zu verstehen. Eddie Thomas findet in seinem Beitrag eine treffliche Entsprechung für die Zwickmühle, in der sich der Sudan nach Abspaltung des Südens befindet, nämlich die eines «seltsamen Duopols», das zwei instabilen Monopolen gewichen ist. Er skizziert die verschiedenen Arten von Widerstand, mit der es die NCP in Khartum und die SPLM in Juba zu tun haben, zeichnet die Verwerfungen in den neuen Gemeinwesen nach und wirft einen Blick in die unsichere Zukunft.

In den beiden darauffolgenden Beiträgen geht es darum, wie die Unabhängigkeit des Südens den verbliebenen Rumpfstaat im Norden verändert hat. Aly Verjee verweist sowohl auf Veränderungen im Zentrum der Macht, wo die Hardliner innerhalb des Militärs vor der Verlegenheit stehen, eine zunehmend städtische Bevölkerung mit erheblich weniger Mitteln in Schach halten zu müssen, wie auch in den Randgebieten, wo es aussieht, als ob sich alte wie neue bewaffnete Gegner im Kampf gegen Khartum zusammentun. Magdi el-Gizouli setzt sich mit der Frage auseinander, wie es der NCP gelungen ist, den Arabischen Frühling in der Region nicht nur zu überstehen, sondern sogar den eigenen Weg an die Macht als sudanesischer Version desselben zu verkaufen. Er verweist dabei auf die zunehmend populistische Rhetorik der Islamischen Bewegung, durch die es gelungen ist, viele Menschen nach der Unabhängigkeit des Südens für das Regime zu mobilisieren, sowie auf die Kluft zwischen Khartums «Generation Facebook» und der verarmten Bevölkerung in den Randgebieten.

In den Beiträgen von Jok Madut Jok und Paula Roque geht es hingegen um einige der Herausforderungen, mit denen die neue Regierung im Südsudan zu kämpfen hat. Jok, Staatssekretär im Kulturministerium Südsudans, setzt sich dafür ein, im Süden eine ganzheitliche Nation aufzubauen, in der sich die vielfältigen Bevölkerungsgruppen auch ohne gemeinsamen Feind zusammenfinden können. Roque, die unlängst zahlreiche Interviews mit Angehörigen der politischen Führungsriege im Südsudan geführt hat, zeichnet den Wandel der SPLM von einer Rebellenbewegung zur Regierungspartei nach. Ihrer Meinung nach hat die SPLM zwar bewiesen, dass sie sich an völlig veränderte Umstände anpassen kann, sie sei jedoch allzu zögerlich

dabei, ihren Ruf als Befreier einzutauschen gegen eine stärker demokratische Form der Legitimation.

Das Buch schließt mit Empfehlungen, wie die Internationale Gemeinschaft und speziell die deutsche Regierung auf die angespannte politische Lage positiv einwirken können. Wolfram Lacher führt die wesentlichen Punkte auf, über die bei den internationalen Akteuren Uneinigkeit besteht: nämlich wer an den Zusammenstößen nach der Teilung Schuld trägt, welche ausländischen Mächte sich engagieren sollten sowie die Frage, ob eine harte Linie sinnvoll ist oder nicht. Lacher stellt Deutschlands beträchtliches finanzielles Engagement seinem sehr begrenzten Einfluss in den beiden Staaten gegenüber. Seiner Ansicht nach ist der beste Ansatz nicht etwa der, die bilateralen Hilfsleistungen weiter aufzustocken, sondern sich für einen effektiveren und besser abgestimmten Einsatz im multilateralen Rahmen stark zu machen. Da die politische Lage in den beiden Ländern nach Ende des CPA kompliziert ist, bedarf es klarer Sicherheitsgarantien und deutlicher Sanktionsmaßnahmen – und eben nicht einer noch größeren Kakophonie von Spendern, die um Einfluss rangeln.

Für unser voriges Buch zum Sudan hatten wir den Untertitel «Kein leichter Weg in die Zukunft» gewählt. Auch heute scheint dieser Titel unverändert aktuell. Dennoch ist der Unterschied zwischen einer schwierigen Trennung und einem neuerlichen, offenen Krieg gewaltig. Die zahlreichen Ungerechtigkeiten und Widersprüche, die sich im Laufe der Geschichte in beiden Staaten angesammelt haben, lassen sich durch eine erneute Konfrontation nicht einfach auslöschen. Auf der politischen Bühne Sudans geht es oft gewalttätig zu, aber die Erfahrung zeigt: Auch schwierige Kompromisse und eine Strategie der Entspannung sind möglich. Wir hoffen, dass dieses Buch solche Ansätze aufzeigen kann – und dass es deutlich macht, wie wichtig es ist, solche Chancen beim Schopf zu fassen.

Berlin, im Juni 2012

Kirsten Maas-Albert
*Leiterin des Afrika-Referates der
Heinrich-Böll-Stiftung*

Toni Weis
*Doktorand
Universität Oxford*

Das Paradox der Unabhängigkeit des Südens – Persönliche Reflexionen

Es war mir eine Ehre, bei den Feierlichkeiten zur Unabhängigkeit Südsudans am 9. Juli 2011 Mitglied der Delegation des Generalsekretärs der Vereinten Nationen sein zu dürfen. Als ich dieses bedeutsame Ereignis erlebte, die triumphierende Parade quasi der gesamten Bevölkerung von Juba, der weitere Menschenmengen aus verschiedenen Teilen Südsudans in der sengenden Hitze zujubelten und der Führungspersönlichkeiten aus der ganzen Welt unter provisorischen Sonnenschutzdächern beiwohnten, spürte ich eine bittersüße Reaktion. Einerseits war die Unabhängigkeit des Südens die Realisierung eines Traums, für den die Menschen (mit Unterbrechungen) ein halbes Jahrhundert lang gekämpft und große Opfer gebracht hatten; Recht hatte hier klar über Unrecht gesiegt. Andererseits hatte die Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) die Menschen in vielen Gegenden des Nordens dazu inspiriert, sich gegen Unrecht zu erheben und für einen «Neuen Sudan» der Gleichheit und Nicht-Diskriminierung aufgrund von Rasse, Ethnizität, Religion, Kultur und Geschlecht zu erheben und zu kämpfen; dieses Ziel war nicht erreicht worden, und sie werden ihren Kampf zweifellos fortsetzen.

Die Menschen aus Süd-Kurdufan und Blue Nile, die im Süden Seite an Seite mit ihren Kameraden gekämpft hatten, hatten unter dem Comprehensive Peace Agreement (CPA) eine «Volksbefragung» erreichen können. Ziel der Befragung war es, ihre Ansichten über das für sie unter dem CPA vereinbarte Regierungssystem zu ermitteln. Jedoch handelte es sich dabei um eine vage und nebulöse Vereinbarung, die einerseits niemand vollständig verstand, von der aber andererseits alle wussten, dass sie den von ihnen gebrachten Opfern nicht gerecht wurde. Darfur und der Ostsudan litten noch immer unter den Verheerungen des Krieges. Und die anomale Situation im Nord-Süd-Grenzbereich von Abyei blieb ungelöst. Hinzu kamen die vielen offenen Post-CPA-Fragen zwischen dem Sudan und dem Südsudan, die noch anzupacken waren. Ich war daher der Meinung, dass die Euphorie der südsudanesischen Bevölkerung über ihre Unabhängigkeit durch eine gewisse Besorgnis um die Zukunft gezügelt werden sollte, angesichts der miteinander verknüpften Konflikte über die Nord-Süd-Grenzen hinweg.

Der ambivalente Weg zur Unabhängigkeit des Südens

Dass Staatschefs nicht nur aus Afrika, sondern aus der ganzen Welt zu den Feierlichkeiten anlässlich der Unabhängigkeit des Südens anreisten, war Zeichen einer positiven Reaktion auf die friedliche, transparente und unerwartet erfolgreiche Durchführung des Referendums zur Selbstbestimmung, das ein fast einstimmiges Votum für die Unabhängigkeit zum Ergebnis hatte. Da ich den Prozess genau beobachtet hatte, war mir klar, dass die internationale Unterstützung für die Unabhängigkeit des Südens eine Abkehr von den früheren Bedenken hinsichtlich der potenziellen Gefahren einer Spaltung des Landes war.

Unabhängigkeitsfeier im Südsudan



Zunächst, als der Frieden während der Interimsperiode aufrechterhalten wurde, erwies sich die Umsetzung der verschiedenen Vorschriften des CPA als sehr konfliktträchtig, was tiefes Misstrauen zwischen den Parteien widerspiegelte. Die Herausforderung für den Süden war, das CPA vor dem Zusammenbruch zu schützen. Die Menschen des Südens hätten sonst ihre kostbarste Errungenschaft verloren – das Recht auf Selbstbestimmung. Der Norden schien eine ambivalente Position einzunehmen: zwischen Widerstand und der Aufweichung derjenigen Elemente des Abkommens, die die Unabhängigkeit des Südens unterstützten, und dem Versuch, einen erneuten Krieg zu vermeiden. Die meisten Beobachterinnen und Beobachter schienen davon überzeugt zu sein, dass die National Congress Party (NCP) trotz gegenteiliger Erklärungen der Parteiführung das Recht des Südens auf Selbstbestim-



mung nicht anerkennen würde. Andere hegten jedoch den Verdacht, dass die NCP tatsächlich die Sezession des Südens befürwortete, um sich des nicht-arabischen, nicht-muslimischen Faktors zu entledigen, der ihre arabisch-islamische Agenda und ihr Machtmonopol einschränkte. Schließlich war der Süden immer ein entscheidender Faktor beim Umsturz der Zentralregierungen gewesen.

Als die Interimsperiode sich ihrem Ende näherte, begannen die afrikanischen Staaten und die internationale Gemeinschaft, die möglichen Implikationen der Ausübung der Selbstbestimmung durch den Süden ernst zu nehmen. Je offensichtlicher es wurde, dass die Einheit nicht attraktiv gemacht worden war, und dass die Sezession das wahrscheinlichste Ergebnis sein würde, desto mehr Aufmerksamkeit richtete sich auf die negativen Implikationen der Unabhängigkeit des Südens.

Regionale und internationale Prominente begannen zu hinterfragen, ob es klug sei, die Sezession des Südens zu erlauben, denn sie fürchteten, sie könnte sich potenziell zu einem Desaster nicht nur für den Sudan, sondern auch für die Sub-Region Ostafrika und für den gesamten Kontinent entwickeln. Diese Alarmglocken passten gut zu der Argumentation des Nordens, nämlich dass der Süden als unabhängiger Staat nicht lebensfähig sei und dass Kriege zwischen Stämmen den neuen Staat auseinanderreißen und zusammenbrechen lassen würden, sobald sie nicht mehr im Kampf gegen den Norden vereint wären. Im Einklang mit der alarmistischen Propaganda Nordsudans übernahmen einige wohlmeinende afrikanische Führungspersönlichkeiten sogar eine revisionistische Kritik der Selbstbestimmung Südsudans als negatives Beispiel für Afrika, da sie eine Büchse der Pandora sezessionistischer Bewegungen auf dem Kontinent öffnen könnte.

Im Vorfeld des Referendums über die Selbstbestimmung im Januar 2011 intensivierte sich die Debatte über die Aussichten für die Einheit des Landes. Im November 2009 hat die Mission der Vereinten Nationen in Sudan, UNMIS, in Khartum ein Symposium zum Thema «Einheit und Selbstbestimmung» veranstaltet, wobei die nicht gar so verdeckte Strategie war, sogar zu solch später Stunde die Aussichten dafür auszuloten, die Einheit zu einer attraktiven Option zu machen. Ich wurde gebeten, als Hauptredner aufzutreten, eine Ehre, die ich zunächst nicht annehmen wollte. Schließlich habe ich mich dazu durchgerungen und sagte das Offensichtliche: Wenn nicht noch ein Wunder geschehen würde, war die Zeit für die Einheit vorbei. Allerdings argumentierte ich für eine Form der Einheit jenseits der Teilung mittels einer engen Assoziation der beiden unabhängigen Staaten, mit Aussichten auf eine Wiedervereinigung, falls es im Norden zur Schaffung förderlicher Bedingungen hinsichtlich der Vision der SPLM/A eines «Neuen Sudan» kommen sollte.

Schließlich stand ganz oben auf der politischen Agenda des Südens keine Forderung nach Sezession, sondern ein Aufruf zum Föderalismus, der abgelehnt wurde, und ein Kompromiss bezüglich der regionalen Autonomie, der später nicht eingelöst wurde. Sogar während der Friedensverhandlungen hat die SPLM/A ein konföderales Arrangement vorgeschlagen, das von der Regierung des Sudan abgelehnt wurde. Selbstbestimmung mit Hoffnungen auf Unabhängigkeit wurde zur letzten verbleibenden Option für den Süden. Die Sezession war also eine Reaktion auf die grobe Misshandlung durch den Norden und seine Ablehnung jeglicher Form echter Selbst-

Governance für den Süden. Angesichts der langen historischen Verbindung zwischen dem Norden und dem Süden sowie vieler Gemeinsamkeiten, die von den lang andauernden Konflikten überschattet worden sind, ist es vorstellbar, dass man für zumindest irgendeine Form der Assoziation plädieren könnte, wenn die Verfassung des Landes grundlegend neu strukturiert, die groben Ungerechtigkeiten des alten Systems beseitigt und die Vision des Neuen Sudan von Recht und Gleichheit Realität würden.

Überraschenderweise hat die internationale Gemeinschaft plötzlich ihre Position geändert: von Vorbehalten gegenüber der Unabhängigkeit des Südens hin zu voller Unterstützung für die planmäßige Durchführung des Referendums, die vollständige Achtung seines Ergebnisses und, falls der Süden sich für die Unabhängigkeit entscheiden sollte, seine Anerkennung und Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft. In einem prominent besetzten Podium, an dem Staatschefinnen und Staatschefs, Ministerinnen und Minister sowie hochrangige Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen teilnahmen, wurde diese Haltung von allen Rednerinnen und Rednern geteilt.

Ein hochrangiger Kollege bei den Vereinten Nationen beschrieb den reibungslos verlaufenden Prozess, der zur Unabhängigkeit des Südens führte, als «zu schön, um wahr zu sein». Meine Antwort auf seine aufschlussreiche Bemerkung war: Wenn es zu schön sei, um wahr zu sein, dann war das Grund genug, um Ausschau nach Dingen zu halten, die möglicherweise ernsthaft schiefgehen könnten. Und tragischerweise ist der heute geteilte Sudan wieder in einer schweren Krise und steht erneut im Mittelpunkt internationaler Sorge.

Während eine Reihe praktischer Fragen immer noch verhandelt werden, haben die jüngsten Krisen wegen der Beschlagnahme von südsudanesischem Öl durch den Sudan als Kompensation für angeblich nicht bezahlte Gebühren für die Nutzung der Pipeline nach Port Sudan sowie die Vergeltung seitens des Südens durch die Stilllegung der Ölförderung die Angelegenheit für beide Länder extrem verschärft. Dies macht einen neuen Krieg wahrscheinlich, obwohl keine der beiden Seiten eine Eskalation des Konfliktes begrüßen würde.

Fortdauernde nationale Identitätskrise

Obwohl diese Verteilungsfaktoren von entscheidender Bedeutung sind, bin ich fest davon überzeugt, dass die Wurzeln der miteinander verknüpften Konflikte des Groß-Sudan noch immer in der Krise der nationalen Identität liegen, die ich im Laufe der Jahre in zahlreichen Publikationen ausführlich analysiert habe.¹ Es ist daher notwendig, sich wieder der Geschichte dieser Krise, unter der das Land seit der Unabhängigkeit und darüber hinaus leidet, zuzuwenden.

Die Krise der nationalen Identität im Sudan hat zwei Dimensionen: erstens die verzerrte Selbstwahrnehmung einer hybriden arabisch-afrikanischen Minderheit, die sich hinsichtlich der Rasse, der Sprache und der Kultur als homogen arabisch betrachtet, wobei der Islam als akzentuierende Komponente fungiert; und zweitens die Projektion dieser verzerrten Selbstwahrnehmung als Grundlage für eine allumfassende nationale Identität. Während dies unausweichlich eine Basis für Diskriminierung gegen nicht-arabische und nicht-muslimische Bevölkerungsgruppen sowohl im Norden als auch im Süden schafft, wurde die Situation historisch als Nord-Süd-Dualismus gesehen, der allzu einfach als arabisch-afrikanische Dichotomie galt.

Der Kontext, in dem sich dieser Dualismus entwickelte, war wie folgt: Wenn man zum Islam konvertierte, Arabisch sprach, kulturell arabisiert war und eine arabische Herkunft nachweisen oder sich zurechtlegen konnte, wurde man in einen Status relativer Würde und Ehrbarkeit erhoben, wobei die Hautfarbe wenig oder gar keine Rolle spielte. Wenn man jedoch schwarzafrikanisch und «ungläubig» war, fiel man in die Kategorie derjenigen, die als legitime Zielobjekte für die Sklaverei galten. Im Laufe der Zeit hat der Norden eine Identität der Assimilation angenommen, in der sogar die nicht-arabischen Gruppen ins Arabisch-Islamische subsumiert wurden. Da der Süden afrikanisch blieb, mit indigenen Glaubenssystemen, standhafter Selbstver-

1 Einige Bücher zu diesem Thema: *Dynamics of Identification: A Basis for National Integration in the Sudan*, Khartoum University Press, 1974; *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*, The Brookings Institution, 1995; *New Sudan in the Making? A Nation in Painful Search of Itself*, Africa World Press/The Red Sea Press, 2010; *Sudan at the Brink: Self-Determination and National Unity*, Institute for Humanitarian Cooperation and Fordham University Press, 2010; sowie zwei Romane, *Seed of Redemption*, Lilian Barber Press, 1986, und *Cry of the Owl*, Lilian Barber Press, 1989. Eine Auswahl an Artikeln zum Thema Identität im Konflikt: «Identity Factor in the Sudanese Conflict» in: Joseph V. Montville (Hg.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Heath and Company, 1991; «War of Visions for the Nation» in: John O. Voll (Hg.), *Sudan, State and Society*, Indiana University Press, 1991; «Hidden Agendas in the Peace Process» in: M.W. Daly und Ahmad Alawad Sikainga, *Civil War in the Sudan*, British Academic Press, 1993; «Islamic Fundamentalism in the Sudan: A Symptom of an Identity Crisis» in: Hans d'Orville (Hg.), *Perspectives of Global Responsibility*, Inter-Action Council, 1993; «Negotiating Hidden Agendas», in: I.W. Zartman, *Elusive Peace Agreements: Negotiating An End to Civil Wars*, Brookings, 1995; «Sudan: The Challenge of Nationhood», in: Wolfgang Danspeckgraber und Arthur Watts (Hg.), *A Sourcebook on Self-Determination and Self-Administration*, Lynne Rienner Publishers, 1997; «Sudan's Turbulent Road to Nationhood», in: Ricardo Rene Laremont, *Borders, Nationalism and the African State*, Lynne Rienner Publishers, 2005; sowie «Sudan: A Case of Mismanaged Diversity», in: Francis M. Deng (Hg.), *Self-Determination and National Unity: A Challenge for Africa*, Africa World Press, 2010.

teidigung gegen Sklavenraubzüge und, als Folge des Beginns des britischen Kolonialismus, zunehmender Konversion zum Christentum, entwickelte die Bevölkerung des Südens eine Identität des Widerstands gegen den Arabismus und den Islam als Instrumente der Versklavung, der Herrschaft, der Diskriminierung und der Unterdrückung.

Großbritannien, der dominante Partner in der Verwaltung des anglo-ägyptischen Sudans, regierte das Land als zwei in einem, wobei die zentralarabischen Flussregionen relativ gesehen stärker privilegiert und entwickelt, die peripheren nicht-arabischen Regionen im Norden marginalisiert und der Süden am stärksten vernachlässigt und untergeordnet waren. Zunächst ließ Großbritannien die Optionen der Unabhängigkeit des Südens oder seiner Annexion zu Ostafrika offen. Gegen Ende der Kolonialherrschaft entschied man, das Land unter einem zentralisierten Regierungssystem zu vereinigen.

Besorgt, dass die Geschichte – diesmal die arabisch-muslimischen Nachfolgerinnen und Nachfolger der britischen Kolonialherrschaft – wieder einmal den Süden grob misshandeln würde, initiierte der Süden im August 1955, gerade einmal vier Monate vor der bevorstehenden Unabhängigkeit am 1. Januar 1956, eine secessionistische Rebellion. Siebzehn Jahre später wurde der Krieg durch einen Kompromiss unter dem Übereinkommen von Addis Abeba von 1972 beendet, das dem Süden regionale Autonomie innerhalb eines vereinigten Sudan einräumte. Die einseitige Außerkraftsetzung des Übereinkommens von Addis Abeba zehn Jahre später durch Präsident Jaafar Nimeiri, derselbe, der ihn überhaupt erst möglich gemacht hatte, führte unter der Führung der Sudan Peoples Liberation Movement and Army (SPLM/A) 1983 zum Ausbruch des zweiten Kriegs, der 2005 mit dem CPA endete.

Anders als beim ersten Krieg war das festgelegte Ziel des zweiten Kriegs nicht die Abspaltung des Südens, sondern die Befreiung des ganzen Landes von den diskriminierenden Verzerrungen der Identität des Sudan und der Schaffung eines Neuen Sudan, das frei von jeglicher Diskriminierung aufgrund von Rasse, Ethnizität, Religion, Kultur oder Geschlecht sein würde. Das Konzept des Neuen Sudan galt allgemein als Umsetzung der Vision von Dr. John Garang de Mabior, dem Führer der SPLM/A, für ein transformiertes vereinigt Sudan und wurde zunächst weder vom Norden noch vom Süden ernstgenommen, außer als Schachzug zum Erreichen realer, obgleich verborgener Ziele des Südens. Diese Ziele wurden oft von den Kämpfern des Südens in den kodierten Worten «wir wissen, wofür wir kämpfen» offengelegt, nämlich die Unabhängigkeit. Im Laufe der Zeit wurden viele Menschen, besonders aus den marginalisierten Gegenden des Nordens, von der Vision des Neuen Sudan inspiriert.

Mitte der 1980er Jahre schlossen sich die Nuba des Süd-Kurdufan und die Ingessana oder Fung aus Blue Nile der SPLM/A im Befreiungskampf für den Neuen Sudan an. Die Beja rebellierten später im Bündnis mit der SPLM/A. Und die Menschen aus Darfur rebellierten zunächst 1992, ebenfalls im Bündnis mit der SPLM/A, wurden jedoch niedergeschlagen, weswegen sie den Kampf 2003 wieder aufnahmen. Sogar als das CPA verhandelt wurde und der Frieden im Süden bevorstand, wurde der Krieg in Darfur paradoxerweise intensiviert.

Implikationen der Unabhängigkeit des Südens für den Norden

Die US Sudan Policy Task Force, eine Initiative des Center of Strategic and International Studies (CSIS), bei der ich die Ehre hatte, mit J. Stephan Morrison, dem Direktor des Afrika-Programms des CSIS gemeinsam den Vorsitz zu führen, schlug die Formel «Ein Land, zwei Systeme» vor, um die beiden gegensätzlichen Visionen für das Land zusammenzuführen: das Streben des Nordens nach Einheit und das des Südens nach Unabhängigkeit.² Die im CPA angenommene Formel wurde jedoch unbeabsichtigterweise ein Mechanismus zur Verhärtung der Teilung des Landes. Im Januar 2011 stimmte der Süden mit großer Mehrheit für die Unabhängigkeit, die dann am 9. Juli 2011 förmlich erklärt wurde.

Trotz der Unabhängigkeit des Südens gab es von vornherein Anlass anzunehmen, dass die marginalisierten Regionen des Nordens sich weiter dem Kampf für das Neue Sudan verpflichtet fühlen und auf die Unterstützung des unabhängigen Südens hoffen würden. Während meines Besuchs in Süd-Kurdufan und Blue Nile nach der Unterzeichnung des CPA hat man mir diese Botschaft unmissverständlich vermittelt. Ich war mir jedoch sicher, dass die Unterstützung des Südens für sie mit großer Wahrscheinlichkeit den Norden provozieren würde, interethnische Konflikte im Süden zu schüren und das im Entstehen begriffene Land zu destabilisieren. Präsident Salva Kiir Mayardit verkündete bei den Feierlichkeiten zur Unabhängigkeit, dass

2 Der im Februar 2001 veröffentlichte Bericht U.S. Policy to End Sudan's War: Report of the CSIS Task Force on U.S. Sudan Policy wurde breit in Umlauf gebracht und diskutiert, sowohl in Washington als auch in der Region selbst. Wie einer der Hauptunterhändler der sudanesischen Regierung mir zu verstehen gab, wurde er von den am Friedensprozess Beteiligten viel gelesen; er selbst habe ihn mindestens viermal gelesen und war sich des Einflusses der im Bericht enthaltenen Ideen auf spezifische Themen in den Verhandlungen bewusst. Ironischerweise traten die SPLM/A, insbesondere John Garang, wie auch Freundinnen und Freunde der Bewegung in Washington der Task Force anfänglich mit Argwohn entgegen, da sie glaubten, sie sei vom Wunsch motiviert, Khartoum eine helfende Hand zu reichen, um deren Isolation zu begegnen. Sie versuchten sogar, mich dazu zu bringen, den Ko-Vorsitz nicht anzunehmen. Andererseits wollten meine Kontakte am United States Institute of Peace (USIP), das die Task Force finanzierte und mit denen ich über die Jahre am Friedensprozess für Sudan eng zusammengearbeitet hatte, dass ich diesen Posten bekleide, und ich sah darin eine Gelegenheit, einen Beitrag zu leisten. Tatsächlich tat ich mein Bestes, um meine Perspektive zu den Herausforderungen für den Friedensprozess diskret, aber bestimmt voranzubringen. Trotz einer großen Bandbreite an Ansichten und unterschiedlichen Meinungen reagierte die Task Force im Allgemeinen positiv auf meinen Beitrag, der letztlich in der Formel «Ein Land, zwei Systeme» zusammengefasst werden konnte. Obwohl das Modell «Ein Land, zwei Systeme» einigen von Garangs eigenen Alternativmodellen stark ähnelte, darunter der Einheit in einem restrukturierten Sudan, der Koexistenz in einer Form diversifizierter Einheit und der Teilung als letzte verbleibende Option, war er interessanterweise zunächst entschieden dagegen und konzidierte lediglich, dass das Ergebnis ohne meine Mitwirkung noch schlimmer und für die SPLM/A noch inakzeptabler hätte ausfallen können. Allmählich änderte er seine Position. Zu meiner großen Erleichterung erklärte er zu gegebener Zeit bei einem von mir in Washington moderierten Gespräch seine Unterstützung für das Modell «Ein Land, zwei Systeme», und ich forderte den CSIS-Vertreter bei diesem Gespräch auf, Steve Morrison und seinen Kolleginnen und Kollegen beim CSIS zu berichten, dass der Vorsitzende nun auf unserer Seite war.

der Südsudan seine ehemaligen Verbündeten im Norden nicht fallenlassen, sondern dass er deren Sache in Zusammenarbeit mit dem Sudan mit friedlichen Mitteln unterstützen würde. Leider ist dieses noble Bestreben nicht Realität geworden. Stattdessen schüren die mittlerweile gewaltsamen Konflikte in Süd-Kurdufan und Blue Nile Identitätskonflikte über die Nord-Süd-Grenzen hinweg, und in Südsudan ist man davon überzeugt, dass Khartum seine Hand dabei im Spiel hat, interethnische Konflikte in der neuen Nation des Südens zu fördern.

Die Situation in Abyei an der Nord-Süd-Grenze stellt eine noch dringlichere Bedrohung der Nord-Süd-Beziehungen dar. Das Abyei-Protokoll des CPA gab den Mitgliedern der neun Stammesfürstentümer der Ngok Dinka und anderen Bewohnerinnen und Bewohnern der Gegend dasselbe Recht, das das Übereinkommen von Addis Abeba von 1972 ihnen gewährt hatte, das jedoch nicht umgesetzt worden war, nämlich zu entscheiden, sich dem Süden anzuschließen oder unter der Verwaltung des Nordens zu bleiben, dem sie unter britischer Herrschaft 1905 annektiert worden waren. Es etabliert außerdem die Abyei-Grenzkommission, deren Demarkation der Grenzen in diesem Bereich endgültig und bindend sein sollte. Die Ablehnung der Feststellungen der Kommission durch die von der National Congress Party (NCP) gestellte Regierung führte zu militärischen Zusammenstößen, nach denen die Beteiligten sich dazu entschieden, den Fall dem Ständigen Schiedshof vorzulegen. Dieser veränderte die von der Abyei-Grenzkommission festgelegten Grenzen und übergab dem Norden mehr Land. Beide Seiten akzeptierten zunächst die Regelung des Ständigen Schiedshofs, aber die NCP-Regierung brach später die Übereinkunft und leistete gegen ihre Umsetzung Widerstand.

Wiederholte Zusammenstöße wegen der Grenzregelung durch die Abyei-Grenzkommission, die die Bevölkerung mehrmals gewaltsam vertrieben hatte, gipfelten in der militärischen Besetzung durch die sudanesischen Streitkräfte im Mai 2011, was abermals eine massenweise Vertreibung der Ngok Dinka von ihrem Land zur Folge hatte. Im Juni einigten sich die Parteien auf eine aus äthiopischen Truppen bestehende Interim-Sicherheitsgruppe der Vereinten Nationen für Abyei (ISFA), den Rückzug aller anderen Streitkräfte aus dem Gebiet und die Wiederkehr der vertriebenen Ngok Dinka in ihre angestammten Gebiete. Ein Gemeinsames Aufsichtskomitee für Abyei (AJOC) unter gemeinsamem Vorsitz von Vertreterinnen und Vertretern der Regierung des Sudan und des Südsudan wurde eingerichtet, um die Umsetzung des Übereinkommens zu überwachen und zu unterstützen. Allgemein gilt, dass die äthiopischen Truppen glaubwürdigen Schutz bieten, der das Vertrauen der Bevölkerung bekommt. Manche Bevölkerungsgruppen kehren in die Gegend zurück. Allerdings sind die Truppen der sudanesischen Streitkräfte bislang nicht zurückgezogen worden, und die Missiriyia-Nomadinnen und -Nomaden dringen Berichten zufolge in großer Zahl schwerbewaffnet und mit ihren Herden in das Gebiet ein, was die meisten Menschen von der Rückkehr abschreckt.

Trotz der Krise in Abyei und obwohl das Gebiet heute gewaltsam umkämpft ist, handelt es sich dabei um eine Grenzregion, die historisch ein friedlicher Ort für Kontakt und Kooperation zwischen Nord- und Südsudan gewesen ist. Während die Ngok sich jetzt mit dem Süden politisch identifizieren, kann das Gebiet immer noch

eine Brücken- und Kooperationsrolle zwischen den beiden mittlerweile unabhängigen sudanesischen Staaten, Sudan und Südsudan, spielen. Diese Rolle wird tatsächlich vom Abyei-Protokoll des CPA bekräftigt. Es verlangt die Entwicklung eines konzeptionellen, institutionellen und operationellen Rahmens für die Unterstützung der nachhaltigen Rückkehr, Wiederansiedlung, Reintegration und sozioökonomischen Entwicklung der lokalen Bevölkerung, mit angemessener Berücksichtigung der Bedürfnisse der nomadischen Missiriya-Araberinnen und -Araber im Gebiet, in dem sie gewöhnlich leben, sowie in der Übergangszone ihrer saisonalen Migration auf der Suche nach Wasser und Weidegebieten auf dem Land der Ngok Dinka.

Ein berühmter Ausspruch von Deng Makuei (Deng Abot), dem Stellvertretenden Obersten Stammeshäuptling der Ngok Dinka, vergleicht Abyei metaphorisch mit dem Auge: «so klein, und sieht dennoch so viel». Diese Metapher kann nun umgekehrt werden: Obwohl Abyei so klein und entlegen ist, ist es gegenwärtig unter dem wachsamen Auge der Internationalen Gemeinschaft. Ich bin der Meinung, dass den Ngok Dinka jetzt zugesichert werden kann, dass sie nicht länger in der Isolation schikaniert werden, dass die Welt zusieht und dass, wenn nötig, die Internationale Gemeinschaft sie retten und schützen und langfristig für ihre Sicherheit sorgen wird.

Das Streben nach konstruktivem Umgang mit Vielfalt

Um das anfangs vorgebrachte Argument zu wiederholen: Obwohl es dringende militärische, politische, soziale und Verteilungsfragen gibt, die unverzüglicher Aufmerksamkeit bedürfen, behaupte ich, dass die Krise der nationalen Identität und das seit der Unabhängigkeit anhaltende Versäumnis, mit der Vielfalt konstruktiv umzugehen, den Kern der Konflikte im Sudan ausmachen. Dies stellt die Staaten Sudan und Südsudan vor mehrere Herausforderungen:

- **Erstens:** Der Norden muss die realen Misstände in den marginalisierten Regionen anpacken, um die im Konzept des Neuen Sudan verkörperten Prinzipien im Norden zu fördern.
- **Zweitens:** Südsudan muss Fehler des Nordens aus der Vergangenheit beheben, indem es einen Rahmen für eine nationale Identität des Südens annimmt, der Inklusivität, Gleichheit und Würde für alle ethnischen Gruppen ohne Diskriminierung fördert, mit anderen Worten: das Konzept des Neuen Sudan im Süden.
- **Drittens:** Die Angelegenheiten der Menschen von Abyei, die sie dazu gebracht haben, sich in den beiden Kriegen zwischen Norden und Süden dem Süden anzuschließen, müssen ernstgenommen werden, indem man das Abyei-Protokoll des CPA und die Feststellungen des Ständigen Schiedshofs umsetzt.
- **Viertens:** Die realen Bedürfnisse der Missiriya nach sicherem Zugang zu Wasser und Weideland auf dem Territorium der Ngok Dinka müssen auch befriedigt und garantiert sowie Versöhnung, friedliche Koexistenz und Kooperation zwischen den beiden Gruppen gefördert werden, um die festgelegte Rolle dieses Gebiets als Brücke zwischen Norden und Süden zu stärken.
- **Fünftens:** Sowohl der Sudan als auch der Südsudan dürfen den realen Misständen unterprivilegierter und marginalisierter Gruppen in ihrem jeweiligen Gebiet nicht

teilnahmslos gegenüberstehen, sondern sie sollen einander kooperativ helfen, diese Missstände anzupacken, um Frieden, Sicherheit, Stabilität und Gleichheit für alle zu fördern und dabei gutnachbarschaftliche Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu stärken.

Einheit und Teilung in der Vision John Garangs

Es ist stets meine Ansicht gewesen, dass Jahrhunderte des Kontakts, der Interaktion und der gegenseitigen Beeinflussung im Niltal dem Norden und Süden ein großes gemeinsames Erbe hinterlassen haben, das jedoch von gewalttätiger Konfrontation dergestalt überschattet worden ist, dass die jeweiligen Völker kaum Gemeinsamkeiten erkennen. Ich habe ebenfalls stets drei alternative Ergebnisse des Nord-Süd-Konflikts postuliert: Einheit in einem fundamental reformierten nationalen Rahmen; Koexistenz in einer lockeren Form diversifizierter Einheit; und uneingeschränkte Teilung. Es gibt viele Gemeinsamkeiten zwischen diesen Alternativen und dreien der fünf Ideen John Garangs: 1. ein transformiertes demokratisches Neues Sudan; 2. ein konföderales Arrangement; 3. ein System arabisch-islamischer Herrschaft; 4. ein von indigenen Afrikanerinnen und Afrikanern dominierter säkularer Staat; 5. eine Teilung des Landes in zwei getrennte Staaten.³ Obwohl Garang wegen seines Engagements für die Einheit allgemein bekannt ist, meine ich, dass seine Position weitaus komplexer war. Er hielt die Einheit in einem fundamental transformierten Sudan für das Ideal, akzeptierte eine lockere Koexistenz in einem konföderierten Sudan als möglichen Kompromiss und erkannte die Abtrennung des Südens als unausweichliches Ergebnis des Versagens, sich auf eine der beiden Optionen zu einigen, an. Die Optionen 3 und 4, bei denen die arabisch-muslimische oder die afrikanisch-säkulare Identität dominierte, waren indiskutabel. Nach Unterzeichnung des CPA soll Garang Menschen aus dem Süden gesagt haben, dass seiner Ansicht nach die SPLM/A die Selbstbestimmung auf einem Silbertablett geliefert habe und dass es deren Aufgabe sei zu entscheiden, ob sie als Bürgerinnen und Bürger erster Klasse eines unabhängigen Südens frei sein oder Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse im Alten Sudan bleiben wollten.

Für Garang war die Selbstbestimmung, die zur Unabhängigkeit führte, nichts, das gegeben werden sollte, sondern ein Recht, das per definitionem selbstbestimmt zu sein hatte. Ich hörte, wie er gelegentlich und vielleicht zu plastisch sagte: «Wir werden sie (den Norden) quetschen, bis sie uns auskotzen.» Um sein Denken noch weiter zu verkomplizieren, pflegte er zu sagen: Selbst wenn das Interesse der Menschen im Süden auf ihre eigene Region beschränkt sei, könnten sie es am besten erreichen und sichern, wenn sie das Zentrum transformierten. Er beschrieb die Unabhängigkeit des Südens stets als Rückfallposition. Für ihn war die strategische Vorgehensweise, dass ihm die SPLM/A im Krieg bis zur Befreiung des Südens bis zur Grenze

3 Siehe El Wathig Kameir, «Toward Building the New Sudan», in Francis M. Deng, *New Sudan in the Making*, S. 21.

zum Norden folgen solle. An dem Punkt könnten diejenigen, die lediglich den Süden sichern wollten, aufhören, während diejenigen, die das gesamte Land befreien wollten, weiterkämpfen könnten. Er stellte jedoch die rhetorische Frage: «Wenn meine Soldaten an der Grenze zum Norden aufhören, wie könnte ich den Krieg in den Norden allein verfolgen?» Dies zeigte auf, dass das Ziel, das ganze Land zu befreien, möglicherweise ein taktisches Mittel war, um die Unabhängigkeit des Südens zu erreichen. Andererseits pflegte er zu sagen: «Aber wenn es uns gelingt, das ganze Land hin zur Vision eines transformierten Neuen Sudan zu befreien, warum würden wir uns dann noch abspalten wollen?»

Diese komplexen Ideen zur Spannung zwischen Einheit und Spaltung zeigen selbst auf, dass kein Ergebnis ohne einen gewissen Grad an Ambivalenz bestehen kann, und aus diesem Grund hatte ich gemischte Gefühle bei den Feierlichkeiten zur Unabhängigkeit des Südens: Ich freute mich über die Freiheit des Südens und lamentierte gleichzeitig die missliche Lage derjenigen, die im Norden weiterhin vom Alten Sudan dominiert wurden. Man muss bedenken, dass die Unabhängigkeit des Südens aus dem Versagen, die Einheit attraktiv zu machen, resultierte. Und da die SPLM/A die Sudanesischen und Sudanesen beidseits der Nord-Süd-Trennlinie inspiriert hatte, sollte die Unabhängigkeit des Südens als Teilerfolg einer noch unvollendeten Aufgabe oder als «work in progress» betrachtet werden. Ich habe stets gesagt: Obwohl John Garang ein Freund war und ich ihn gut kannte, könnte ich niemals beschwören, ob er ein kompromissloser Verfechter der Einheit war oder ein Separatist, der die Verfolgung der Einheit als taktischen Schachzug für die Sezession oder eine Kombination von beidem in unterschiedlichem Ausmaß nutzte. Ich würde mir jedoch erlauben zu sagen: Wäre er noch am Leben, hätte er die Unabhängigkeit des Südens rechtfertigen können, worauf er mehrmals anspielte, aber er hätte sich weiter für ein transformiertes Sudan eingesetzt, das möglicherweise in einem Rahmen engerer Assoziation und Integration der beiden unabhängigen Staaten resultiert hätte. Und dies stimmt mit der Position überein, die Präsident Salva Kiir bei der Erklärung der Unabhängigkeit des Südens einnahm, als er sagte, dass Südsudan ihre Kameradinnen und Kameraden in den Befreiungsbewegungen des Nordens niemals vergessen, sondern deren Sache in Zusammenarbeit mit der Regierung des Sudan mit friedlichen Mitteln unterstützen würde. Dabei handelt es sich um eine Herausforderung, die meiner Meinung nach die Führung sowohl des Sudan als auch des Südsudan konstruktiv anzupacken haben.

Abschließende Bemerkung

Seit der Unabhängigkeit befindet sich der Sudan mit Unterbrechungen im Krieg gegen sich selbst, und zwar wegen der unlösbaren Krise der nationalen Identität und des groben Versagens im Umgang mit der Vielfalt. Wenn das Friedensabkommen glaubhaft umgesetzt wird und Bestand hat, nicht nur zwischen dem Norden und dem Süden, sondern mit Implikationen für den Frieden in beiden Ländern, würde dies den Menschen des Nordens wie des Südens die erste Gelegenheit geben, die chronische Krise der nationalen Identität beizulegen und ein Governance-System zu etablieren, das mit der Vielfalt innerhalb und zwischen den beiden Staaten konstruktiv umgeht.

Eine Verlagerung der Einstellung von Feindseligkeit und Verbitterung hin zu friedlicher Koexistenz und Kooperation ist vonnöten. Schließlich handelt es sich bei Einheit und Trennung um unterschiedliche Grade fortdauernder Beziehungen, die gestärkt oder geschwächt werden können, je nach dem Willen der Menschen und insbesondere ihrer Führung.

Die neuen Regierungen in Juba und Khartum – und wie man ihnen Widerstand leisten kann

Das CPA: Ein seltsames Duopol, das sich in zwei Monopole verwandelte

Im Jahr 2005 verschob sich die sehr ungleiche, ungerechte Beziehung zwischen Khartum und den Randgebieten des Sudans durch das Comprehensive Peace Agreement (CPA) zwischen der Regierung Sudans und den Aufständischen der Sudan People's Liberation Movement (SPLM) im Süden ganz entschieden, und eine neue politische Ordnung entstand. Das CPA holte die vormaligen Aufständischen aus Sudans ärmster und von Konflikten am stärksten gebeutelten Region, dem Süden, ins Zentrum der Macht. Das Abkommen sah zudem eine autonome Regierung im Süden des Landes vor, der die Hälfte der Öleinnahmen aus dieser Region zustanden. Diese Regierung führte im Jahr 2011 eine Volksabstimmung zu der Frage durch, ob der Süden unabhängig werden solle. Während der sechs Jahre vor dieser Volksabstimmung regierten die beiden Parteien, die das Abkommen unterzeichnet hatten, gemeinsam in Khartum, wobei die SPLM der Juniorpartner der National Congress Party (NCP) war, einem Bündnis, das 1989 durch einen Putsch an die Macht gekommen war und das sich aus Islamisten, Vertretern der Sicherheitskräfte, Finanz- und Handelskapital und traditionellen Kräften vom Lande zusammensetzt. Die Unterzeichner des CPA erkannten die Sicherheitskräfte der jeweils anderen Seite an, und die Sudan People's Liberation Army (SPLA) bekam die Kontrolle über den Süden, die Sudan Armed Forces (SAF) über den Norden. In den vom Krieg besonders schwer betroffenen Grenzregionen, den Provinzen Blue Nile, Süd-Kurdufan und Abyei (nördlich der von den Kolonialmächten gezogenen Binnengrenze), waren Streitkräfte beider Seiten stationiert. In den Grenzprovinzen wurden die Posten fast je zur Hälfte zwischen SPLM und NCP verteilt, und in Juba, der Hauptstadt des Südens, war die NCP der kleinere Partner in einer von der SPLM geführten Koalitionsregierung. Die Wahlen von 2010 bedeuteten das Ende all dieser Koalitionen zwischen SPLM und NCP. Fast alle Parteien und bewaffneten Bewegungen, aus denen Sudans Opposition besteht, blieben den Wahlen fern, und die SPLM und die NCP einigten sich darauf, in der Einflussphäre der Gegenseite nicht anzutreten. Entsprechend stellte die NCP im Süden keine Kandidaten auf, und die SPLM zog ihren Präsidentschaftskandidaten zurück und bewarb sich im Norden nicht um Parlamentssitze und Gouverneursposten (die offizielle Sprachregelung war, man boykottiere diese Wahlen). Politische Konkurrenz gab es deshalb kaum, dennoch erreichte die Wahlbeteiligung einen historischen

Höchststand. Politischer Wettbewerb ums Präsidentenamt hätte der Bevölkerung Sudans die Chance gegeben, sich zwischen den Programmen von SPLM und NCP zu entscheiden. So aber verhalten sich die beiden Parteien gegenseitig zu einem klaren Wahlsieg in ihren jeweiligen Einflussphären. Es wurde hart verhandelt, und erst wenige Wochen vor der Wahl kam es zu einer Übereinkunft – eben rechtzeitig, um mit einem merkwürdig stabilen Duopol Fakten zu schaffen und den Weg freizumachen zur Unabhängigkeit des Südens im folgenden Jahr. Am 9. Juli 2011 verlor der Sudan das südliche Drittel seines Staatsgebiets an einen neuen Staat, den Südsudan, und mit der Unabhängigkeit wandelte sich das bisherige Duopol zu zwei Monopolen, Sudan und Südsudan. Wie stabil diese beiden Monopole sind, wird sich daran zeigen, wie sie mit bewaffnetem und anderen Formen außerparlamentarischen Widerstands zurechtkommen. Zu Gewalt kam es zuerst in den Grenzgebieten, in denen die SPLM und die NCP die Macht geteilt hatten. In diesen drei Gebieten hatte man die Wahlen ausgesetzt, verschoben, oder es hatte keine eindeutigen Sieger gegeben. Im Folgenden gehen wir auf die Geschichte der Oppositionsbewegungen im Sudan und Südsudan ein und darauf, welche Perspektiven sich ihnen bieten.

Opposition gegen das Machtmonopol

In den ersten Jahren nach Unterzeichnung des CPA 2005 versuchte die SPLM mit wenig Geschick gleichzeitig mehrere Rollen zu spielen. Die Partei wollte den Sudan umwälzen und zu einem Land der gelebten Vielfalt machen; sie war der kleinere Partner in einer Koalitionsregierung; sie war eine Oppositionsgruppe, die die Interessen marginalisierter Menschen im Süden vertrat; sie war eine bewaffnete Gruppe, die zu einer Partei werden wollte; sie vertrat die Rechte des Südens; und schließlich war sie Vorkämpferin für einen unabhängigen Süden. Anlässlich der Wahlen 2010 entschied sich die Partei für die beiden letztgenannten Rollen, schien es doch einfacher, den Süden unabhängig zu machen, als das konfliktrträgige politische Gefüge Sudans umzumodeln, in dem Khartum im Widerstreit stand zu vielfältigen, bevölkerungsreichen Randgebieten, reich an Rohstoffen und dennoch verarmt. Für die bewaffnete wie zivile Opposition im Norden war dies eine Enttäuschung, hatte sie während der Zeit des CPA doch beharrlich gehofft, Teil der SPLM zu werden. Um welche Gruppen geht es dabei? Und warum wollten sie von der SPLM vereinnahmt werden? Oppositionsgruppen mit Sitz in Khartum hatten sich 1989, nachdem die Führer der heutigen NCP die Macht ergriffen hatten, im Rahmen der National Democratic Alliance mit der SPLM zusammengetan. Dem Bündnis gehörten auch die etablierten Parteien an, die den Sudan lange Zeit regiert hatten. Diese etablierten Parteien waren aus religiösen Bewegungen des 19. Jahrhunderts entstanden und hatten auf dem Lande eine solide Machtbasis. Zwanzig Jahre Herrschaft der NCP haben diese Basis jedoch zersplittert, und mittlerweile fehlt es ihnen an Einfluss, um die Interessen ihrer Klientel zu vertreten. Die linken Parteien ihrerseits hatten einst in den Städten Sudans gut organisierte Arbeiter- und zivilgesellschaftliche Organisationen angeführt, wurden aber, als Om al-Baschir die Macht übernahm, verboten; ihre Anführer kehrten erst über ein Jahrzehnt später aus dem Exil zurück – als Vertreter ausländischer Nichtre-

gierungsorganisationen. Vom politischen Alltag und seinen Realitäten sind sie heute fast vollständig abgeschnitten. Zur Opposition gehören desweiteren Islamisten, die sich 1998 von der NCP abspalteten. Für all diese Gruppen war die SPLM durch die Erfolge, die sie erst während der Kämpfe, dann während der Verhandlungen errungen hatte, attraktiv – umso mehr, als sie nun der Regierung angehörte. Zudem hatte die SPLM eine Sektion im Norden gegründet, die versuchte, die Arbeiter in Sudans boomenden Städten zu mobilisieren sowie die Menschen, die vor den Konflikten in den ländlichen Gebieten geflohen waren und sich am Rande dieser Städte niedergelassen hatten. All diese Gruppen wurden von der Entscheidung der SPLM, die NCP 2010 in «ihren» Gebieten widerstandslos die Wahlen gewinnen zu lassen, kalt erwischt – besonders die nördliche Sektion der SPLM, die nun auf dem Trockenen saß. Auch bewaffnete Widerstandsgruppen hatten gehofft, die SPLM werde das System umgestalten. Im Osten Sudans hatten bewaffnete Gruppen seit den 1990er Jahren mit der SPLM Hand in Hand gearbeitet. In Darfur führten Jahrzehnte der Unsicherheit 2003 zu einem allgemeinen Aufstand. Die heftige Reaktion der NCP auf diesen Aufstand hatte das Ziel, ein weiteres mögliches Militärbündnis der SPLM im Keim zu ersticken, denn die NCP verhandelte seinerzeit mit der SPLM über ein Ende des Krieges im Süden. Der NCP gelang es, die Kämpfe in den Randgebieten des Nordens von den Fragen zu trennen, über die im Rahmen des CPA verhandelt wurde, und sie verhinderte so, dass sich die Widerstandsgruppen in den Randgebieten zusammenschlossen. In einigen Gebieten waren Aufständische dazu gezwungen, Friedensverträge zu schließen, die in einigen Aspekten formal dem CPA auffallend ähnelten. Einige Aufständische wurden Teil der neuen politischen Ordnung – 2006 wurde beispielsweise ein ehemaliger Aufständischer aus Darfur Berater des Präsidenten –, an den politischen Verhältnissen änderte sich jedoch fast nichts. Aufständische in Darfur bedienten sich weiterhin der Parolen der SPLM, aber die Hoffnung, mit ihr ein Bündnis zu schließen, zerschlugen sich, als die SPLM entschied, die Unabhängigkeit des Südens könne gefährdet werden, sollte sie versuchen, sich der Probleme sämtlicher Randgebiete Sudans anzunehmen. Warum hoffte die Opposition im Norden, in der SPLM aufzugehen? Teils lag es daran, dass es ihr in einem rasch sich ändernden Land an einem politischen Projekt gebrach. Sie hatten versucht, in den Randgebieten des Nordens Bündnisse aufzubauen, deren Basis rein sektiererisch und ethnisch war. Gleichzeitig hatten sie diese Regionen beständig vernachlässigt, und in den letzten drei Jahrzehnten war ihre politische Vorherrschaft geschwunden, denn die SPLM und die NCP, zwei Parteien mit engen Verbindungen zur Armee, hatten sie verdrängt. Auf jeweils unterschiedliche Weise gelang es der NCP und der SPLM, die ethnischen Wählergruppen zu verändern, und so ihren Einfluss auf die mehrheitlich auf dem Lande lebenden Sudanesen auszudehnen. Die NCP betrieb die Spaltung der ethnischen Gruppen, die im Norden traditionell die etablierten Parteien unterstützt hatten. In Gebieten wie Darfur und dem Ostsudan kam es so zu ethnischen Auseinandersetzungen die zu anhaltenden Kriegen eskalierten – wodurch sich, in der Folge, Macht und Reichtum noch stärker ins Zentrum des Landes verschoben. Auch im Süden mobilisierte der militärische Geheimdienst Khartums ethnische Gruppen für seine Zwecke.

Kriege in Randgebieten müssen dem Wirtschaftswachstum nicht schaden. Der NCP gelang es, durch Kriege Rohstoffe und Arbeitskraft im Herzen des Landes zu konzentrieren. Seit über einem Jahrzehnt ist es ihr hier mit Hilfe der globalisierten Märkte für Arbeit, Finanzen und Güter gelungen, ein eindrucksvolles Wachstum zu sichern. Auch auf anderen Wegen gelang es der NCP, ihre Widersacher in den Städten daran zu hindern, die Landbevölkerung Sudans zu mobilisieren und dadurch eine wahrhaft nationale Bewegung zu schaffen. Die Potenziale, Unterdrückungen und Sachzwänge sind im Sudan so vielschichtig, dass es einer sowohl geschmeidigen wie auch strengen Analyse sowie einer wirksamen Mobilisierung bedarf, eine Aufgabe, die selbst die besten Vordenker der Opposition überfordert. Die Funktionäre der NCP wissen mit Sudans Kriegen und seinem Reichtum umzugehen, und die Opposition im Norden hat nichts in der Hand, sie aufzuhalten.

Formen des Widerstands

Da die Spaltungen Sudans vom ungleichen Verhältnis zwischen Zentrum und Peripherie herrühren, sehen die meisten Oppositionellen nur zwei Möglichkeiten, hieran etwas zu ändern. Die eine ist ein Aufstand (Intifada) in Khartum, um das Regime im Zentrum seiner Macht zu treffen, die andere ist der Versuch, die Randgebiete zu mobilisieren – ethnische und religiöse Gruppen oder Milizen – und von dort aus das Zentrum einzunehmen.

Intifada: Das Zentrum mobilisieren

Im Oktober 1964 und im April 1985 führten Demonstrationen in Khartum jeweils zum Sturz einer Militärdiktatur. Die Sudanesisch-Kommunistische Partei war entscheidend daran beteiligt, die Demonstrationen zu organisieren – sie mobilisierte Gewerkschaften und andere Organisationen und bewegte Politiker etablierter Parteien, sich den Protesten anzuschließen. In den auf diese beiden Aufstände folgenden Wahlen war die Linke jedoch nicht in der Lage, ihren Erfolg auf der Straße in Stimmen umzusetzen, denn seinerzeit war der ländliche Sudan weniger gespalten als heute, und es gelang den etablierten Parteien, die Wähler dort weitgehend für sich zu gewinnen. Dennoch gaben diese Aufstände seinerzeit Oppositionellen in Khartum den Glauben, es sei möglich, einen demokratischen Wandel zu erkämpfen. Dieser Glaube wurde mit dem Putsch, durch den 1989 die heutigen Führer der NCP an die Macht kamen, Geschichte. Die neue Führungsriege verbot jegliche zivilgesellschaftliche Betätigung und baute Sicherheitskräfte sowie eine Parteimiliz auf, die jedem Druck von der Straße gewachsen waren. Erst ab 1998 wurde die verfassungsgemäße Ordnung wieder hergestellt, und ab 2002 machte sich, durch die Anfänge des Friedensprozesses im Südsudan, die Zivilgesellschaft wieder bemerkbar. Selbst heute fürchtet das Regime noch die Aufstände von einst – wie im vergangenen Jahr zu sehen war, als anlässlich des Jahrestages der Revolution von 1964 jegliche Feierlichkeiten verboten wurden. Die meisten einfachen Sudanesen glauben, die Sicherheitskräfte seien nach wie vor in der Lage, Unruhen auf den Straßen jederzeit niederzuschlagen, weshalb auch, obgleich im Januar 2011 der

Arabische Frühling begann und zu gleicher Zeit die NCP in die Abspaltung des Südens einwilligen musste, damals nur sehr wenige sudanesischen Oppositionelle auf die Straße gingen. Einige junge Menschen taten es dennoch, und die Sicherheitskräfte reagierten darauf sowohl mit genau austarierten als auch äußerst harten Maßnahmen – auf YouTube ist ein Bericht einer Aktivistin zu sehen, die festgenommen und in Haft Opfer einer Massenvergewaltigung wurde. Ihr Protest mag dazu beigetragen haben, dass es in den Städten zu keinen weiteren derartigen Vorfällen kam, zu Großdemonstrationen hat dies jedoch nicht geführt. Bei den Protesten fiel auf, dass ältere Aktivisten fehlten – vielleicht haben sie die vielfältigen wie undurchsichtigen Unterdrückungsmaßnahmen kirre gemacht. Politisch engagierte Menschen mittleren Alters warteten ab und hofften, der Elan und die Wut der Jüngeren könne den Mut, die Strategien und Taktiken ersetzen, an denen es ihnen gebrach. Die Jugend ist eine funkelnde Waffe. Die heimtückische Mischung aus politischen und wirtschaftlichen Unterdrückungen, mit der es die jungen Aktivisten in Khartum zu tun haben, kann aber immer wieder die analytischen Fähigkeiten politisch unerfahrener Menschen übersteigen und es für sie schwierig machen, Programme zu entwickeln, mit denen sich die große Masse der Unzufriedenen mobilisieren lässt. Es kann sein, dass die Menschen in Khartum, ähnlich den Menschen in Beirut, Algier oder Bagdad – und im Gegensatz zu denen in Libyen oder Syrien –, Unsicherheit mehr fürchten, als dass sie einen Wandel herbeisehen. Hinzu kommt, dass es schwierig ist, die Menschen zu mobilisieren. In Ägypten waren beispielsweise streikende Arbeiter in der Lage, die Kontrolle der Regierung über die Gewerkschaften in Frage zu stellen. In Khartum hingegen werden die Gewerkschaften nach wie vor von regimetreuen Funktionären geleitet, und es ist schwierig, Streiks zu organisieren und am Laufen zu halten, da viele neue Stellen im informellen Sektor entstanden sind. Für die jungen Menschen ist es auch schwierig, die alten etablierten Parteien auf ihre Seite zu bringen. Zwei der wichtigsten dieser Parteien, die Democratic Unionist Party (DUP) und die Umma-Partei, sind von der NCP in Dutzende miteinander rivalisierende Gruppen aufgesplittet worden, und die Familien, die in diesen Parteien das Sagen haben, verhandeln laufend mit der NCP um Einfluss und Parlamentssitze (im Dezember 2011 nahmen drei Politiker der DUP Posten im Kabinett an). Wie die SPLM während der Zeit des CPA, so versuchen diese Parteien gleichzeitig Teil der Regierung und der Opposition zu sein – wodurch die Opposition gelähmt wird. Einige Kommentatoren glauben, die Opposition könne entschiedener handeln, sollten die alten etablierten Parteien nur fester Teil der Regierung werden. Die NCP jedoch weiß, dass sie, wenn sie die Macht teilt, die Opposition spalten kann; andererseits will sie aber auch die etablierten Parteien zu festen Verbündeten machen, denn obgleich sie diese bei den Wahlen 2010 vernichtend geschlagen hat, weiß sie, dass ihre Machtposition angreifbar ist – was nach zwei Jahrzehnten der Herrschaft, nach dem Arabischen Frühling und dem Verlust eines Drittels des Staatsgebiets nicht weiter überrascht.

Der Mahdi: Die Peripherie mobilisieren

Es wird sehr schwierig sein, im Zentrum der Macht eine politische Opposition aufzubauen. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass Oppositionelle den zweiten Ansatz

vorziehen werden: in den Randgebieten mobilisieren und von dort auf Khartum marschieren. Die Sudan Revolutionary Front (SRF), ein Bündnis von Aufständischen in Darfur und der nördlichen Sektion der SPLM, das 2011 gegründet wurde, versucht eben dies. Im Mai 2011 saß die nördliche Sektion der SPLM durch die unmittelbar anstehende Unabhängigkeit Südsudans auf dem Trockenen. Durch den Wahlboykott (bzw. den taktischen Rückzieher) im Jahr 2010 war die SPLM im Norden, abgesehen von den zwei Grenzprovinzen Süd-Kurdufan und Blue Nile und der umstrittenen Enklave Abyei, politisch so gut wie nicht vertreten. Im Mai 2011 besetzten die sudanesischen Streitkräfte (SAF) Abyei, und im Juni gewann die NCP eine erst lang hinausgezögerte und dann umstrittene Wahl in Süd-Kurdufan. Das war der Moment, an dem die nördliche Sektion der SPLM zu den Waffen griff. Den Regelungen des CPA zufolge unterhielt die SPLA in Süd-Kurdufan gemeinsame Einheiten mit den SAF und musste andere Streitkräfte von dort abziehen oder auflösen. Das geschah aber nicht, da die SPLA-Truppen in Süd-Kurdufan aus Ortsansässigen bestanden, die nicht nach Süden abziehen wollten. Im Vorfeld der Unabhängigkeit des Südens wurde nicht geklärt, wie mit diesen Truppen umzugehen sei, und ein Teil von ihnen ging gegen die von der NCP geführten Regierung in die Offensive. Die Streitkräfte der nördlichen Sektion der SPLM wurden ihrerseits von den SAF umgehend heftig angegriffen. Innerhalb von sechs Monaten eröffnete Khartum drei neue Fronten in Abyei, Süd-Kurdufan und Blue Nile, und die Fähigkeit der SAF, nach Abspaltung des Südens derart umfassend militärisch vorzugehen, zeigte, dass sie nach wie vor dazu in der Lage waren, an der Peripherie Krieg zu führen – ein Zeichen dafür, dass die nördliche Sektion der SPLM die Lage wohl grundlegend falsch eingeschätzt hatte, als sie sich dafür entschied, statt auf Politik auf Krieg zu setzen. Dass das Selbstvertrauen der SAF gerechtfertigt war, zeigte sich im Dezember, als der militärisch bedeutendste Gegner Khartums in der Region, Khalil Ibrahim von der Justice and Equality Movement (JEM), bei einem Raketenangriff starb, der anscheinend mit Unterstützung ausländischer Regierungen durchgeführt wurde. Ibrahim war einst ein wichtiger Verbündeter. Er war ein Islamist, der in fast allen Randgebieten des Sudans für das Regime gekämpft hatte, und sein Bruch mit ihm deutete auf eine tiefgehende und nach wie vor bestehende Spaltung unter Sudans Islamisten hin – und darauf, dass es der NCP nicht gelingt, Zentrum und Randgebiete durch Wirtschaftswachstum, Ideologie und soziokulturelle Entwicklung zusammenzuhalten. Das SRF-Bündnis, dessen Mitglieder aus marginalisierten Bewegungen und Regionen kommen, entstand, nachdem die randständigste und am stärksten konfliktgeschüttelte Region Sudans, der Südsudan, sich in die Unabhängigkeit verabschiedet hatte und damit nicht mehr Teil dieses Bündnisses werden konnte. Der Verlust Khalils, einige Monate später, war ein weiterer harter Schlag. Ein weiterer Grund, warum die NCP gegen Widerstand im Zentrum so gnadenlos vorgeht, ist, dass sie ihre Gegner lieber an der Peripherie bekämpft. Es ist schon öfters versucht worden, in den Randgebieten zu mobilisieren und von dort nach Khartum zu marschieren, Erfolg hatte dies aber nur ein einziges Mal, 1885, als der Mahdi, Muhammad Ahmad, eine Koalition von Skalvenarmeen aus dem Süden, Milizen aus Darfur und anderen Unzufriedenen anführte und mit ihnen Khartum einnahm.

Der Mahdi nahm es hin, dass sich auch nicht-moslemische Gruppen seiner Armee anschlossen, und auf verächtliche Bemerkungen, die die Kolonialherren über seine Strategie machten, sagte er: Ihr sagt, meine Anhänger seien bloß ungebildete Baggara und Götzenanbeter [al-Majus – eine arabische Bezeichnung für Zarathustrier, hier auf nicht-moslemische Sudanesen angewendet]. Wisset denn, dass vor unserer Zeit die Anhänger der Apostel und unseres Propheten Mohammed die Schwachen waren, die Ungebildeten und die Nomaden, die Felsen und Bäume anbeteten.¹ Seit dieser Zeit waren Regierungen in Khartum stets darauf fixiert zu verhindern, dass sich eine derartige Koalition erneut bildet. Sie haben sich dazu behördlicher Mittel bedient, beispielsweise indem sie Unruheprovinzen zu Sperrbezirken erklärten, oder sie haben Milizen aus Gebieten mit benachbarten Ethnien gegeneinander aufgehetzt.

In den Jahren 1976 und 2008 haben Armeen versucht, von Randgebieten aus Khartum einzunehmen. Im Unterschied zur Armee des Mahdi stammten diese Truppen jedoch nur einem Landesteil, aus Darfur. Während des von 1983 bis 2005 dauernden Krieges im Südsudan war die SPLM gleichfalls nicht in der Lage, es dem Mahdi nachzutun. Stattdessen haben Auseinandersetzungen zwischen nomadisch lebenden Rinderzüchtern aus Norden und Süden – Dinka und Misseriye – zugenommen, da es der Regierung gelang, diese beiden Gruppen davon zu überzeugen, dass ihre Differenzen nicht zu überwinden seien.

Islamisten und Armee: Angriff von innen

Diese beiden Formen des Widerstands – Gewalt an der Peripherie und die Politik der Straße in den Städten – sind die wesentlichen Optionen, die die Opposition im Sudan heute hat. Es gibt jedoch eine weitere Form mit ähnlich langer Tradition: die des Militärputsches. Viele Diplomaten westlicher Länder glauben, ein Putsch habe bereits stattgefunden. Anzeichen für einen Putsch sehen sie in der Besetzung Abyeis durch die SAF im Mai 2011 und in der brutalen Reaktion auf die Ereignisse in Süd-Kurdufan im Folgemonat. Die Auseinandersetzungen in Süd-Kurdufan brachen aus, obwohl ein Abkommen über eine friedliche Lösung von Nafie Ali Nafie unterzeichnet wurde, einem Politiker, der allgemein als Falke und einflussreicher Sicherheitspolitiker gesehen wird. Die Zeitung der SAF griff ihn wegen dieses Abkommens umgehend an, und Präsident al-Baschir stellte sich auf die Seite der Armee. Früher war es üblich, dass im Radio, fand ein Putsch statt, schottische Musik erklang, denn mit dieser zackigen Musik wollte man Militär und Bevölkerung auf die Ereignisse vorbereiten. Statt einem eindeutigen musikalischen Signal gab es dieses Mal allerdings nur eine kleine Änderung beim Protokoll für die wichtigsten westlichen Botschaften in Khartum – sie werden nun zuerst vom militärischen Geheimdienst empfangen, erst dann von den Politikern. Diplomaten gehen deshalb davon aus, das Militär habe die Macht an sich gerissen. Es kann sich aber auch komplizierter verhalten, denn die gegenwärtige Krise kann durchaus dazu geführt haben, dass das Militär an Macht gewonnen hat, da es den Politikern der NCP bislang nicht gelungen ist, ein

¹ Holt, P.M.: The Mahdist State in the Sudan 1881-1898. A Study of its Origins, Development and Overthrow, Clarendon, Oxford, 1970, S. 58.

politisches Projekt für die Zeit nach der Unabhängigkeit des Südens zu entwickeln. Das Fehlen jeder strategischen Ausrichtung wirft Licht auf das manchmal rätselhafte Bündnis zwischen Sicherheitskräften, Islamisten und Geschäftsleuten, das die NCP ist. Unterschiedliche Gruppierungen wollen die Probleme des Landes auf unterschiedliche Art lösen. Eine Debatte dreht sich um die islamische Ausrichtung des Landes. Seit 1980 war für die Islamisten im Norden die Abspaltung des Südens ein Weg, den Norden zu islamisieren (die Mehrheit im Süden ist nicht moslemisch). Im Laufe des letzten Jahres hat der Präsident in einer Reihe von Reden für einen einigen islamischen Nord-Sudan plädiert und für eine Stärkung der Grundsätze des islamischen Rechts. Das sehen innerhalb des Regimes nicht alle so: Im Februar 2011 wurde ein führendes Mitglied der Sicherheitskräfte, Hasaballah Omer, mit der Aussage zitiert (oder falsch zitiert), die Parteien könnten das islamische Recht abschaffen, sollten sie sich über ein solches Vorgehen einig sein. Diese Aussage wurde zurückgenommen und Hasaballah entlassen, dennoch könnte es ein Zeichen dafür gewesen sein, dass führende Kräfte erkannt haben, dass es notwendig ist, andere Parteien in eine Diskussion über die Zukunft des Landes einzubeziehen. Ein anderer Aspekt ist das Thema Jugend und Verknöcherung. Im Vergleich zu anderen Parteien hat die NCP mehr dafür getan, auf die Belange junger Menschen einzugehen. Zwar wird die NCP seit zwei Jahrzehnten von denselben Köpfen angeführt, aber die DUP, die Umma-Partei und die Kommunistische Partei haben seit drei bis vier Jahrzehnten dieselben Anführer. Die NCP benutzt die Frustration junger Oppositionspolitiker über diese Verknöcherung häufig dazu, die anderen Parteien zu spalten, und sie hat etwas getan, damit es in der eigenen Parteien zu solchen Absplitterungen nicht kommt, nämlich jüngeren Kadern Partei- und Regierungsämter gegeben und sich für die Beschwerden junger Menschen, beispielsweise in Sachen Korruption, offen gezeigt. Den größten Einfluss auf die NCP hat allerdings die populistische Rechte in Form des Justice and Peace Forum, einer Gruppe mit Verbindungen zu Tayeb Mustafa, einem Verwandten des Präsidenten und Herausgeber von al-Intibaha, der auflagenstärksten Zeitung Sudans. In dieser Zeitung wird den Ängsten vieler NCP-Anhänger Raum gegeben und zwar durch provokante Berichte über Rassenfragen, Korruption, Generationenkonflikte und die Verknöcherung der politischen Kaste. Hier finden zudem die Anliegen ehemaliger Mitglieder der Popular Defence Forces ein Forum, einer Parteimiliz, die mit ihrer dschihadistischen Ideologie Studenten in den Städten mobilisierte und durch ethnische Propaganda in Randgebieten junge, auf dem Lande lebende Männer. Dies sind Gruppen, die die islamische Revolution selbst mitgemacht haben, und die nach wie vor ein wichtiger Teil der Machtbasis des Regimes sind. Al-Intibaha hetzt gleichermaßen gegen Wanderarbeiter und Südsudanesen und erklärt sämtliche Probleme Sudans durch eine internationale Verschwörung gegen die arabische und moslemische Welt. Derartige Strömungen zeigen, dass es der NCP bislang nicht gelungen ist, eine Vorstellung davon zu entwickeln, wie ein neuer, nördlicher Sudan aussehen soll.

Sufis in Khartoum



Die Opposition an die Ränder drängen

In den Verfassungen sowohl Sudans als auch Südsudans ist der Pluralismus festgeschrieben. Die Wahlen von 2010 führten jedoch zu einem eigenartigen Duopol, das durch die Unabhängigkeit des Südens zu zwei Monopolen wurde, zwei, in der Praxis, Einparteienstaaten. Einparteienstaaten können funktionieren, wenn eine Partei so flexibel ist, dass sie auf gesellschaftliche oder wirtschaftliche Widersprüche reagieren und sie lösen kann. In bestimmten Phasen der Geschichte Afrikas wurden Einparteiensysteme Mehrparteiensystemen vorgezogen, da man fürchtete, letztere würden bestehende Gegensätze nur noch weiter verschärfen. Diese Sicht fand kürzlich auch in einer Meinungsumfrage im Südsudan Widerhall, als 8 % der Befragten der Aussage zustimmten: «Politische Parteien spalten und verwirren. Es ist deswegen unnötig, mehr als eine politische Partei im Südsudan zu haben.»² Weder im Sudan noch im Südsudan ist das «Einparteiensystem» aber flexibel genug, die zahlreichen Probleme zu bewältigen. Die Diskussionen innerhalb der NCP deuten darauf hin, viele in der Partei könnten erkannt haben, dass das Einparteiensystem an die Grenzen seiner Möglichkeiten stößt. Dennoch hält die NCP am gegenwärtigen System fest, und manchmal schwächt und spaltet sie Parteien, die für sie als Partner in Frage kämen, nicht aus strategischen Gründen, sondern einfach nur aus alter Gewohnheit. Dissidenz kommt die Betroffenen immer noch teuer zu stehen – was sie an die Ränder drückt, an die verarmten, vielfältigen Peripherien, wo es nach wie vor zu Aufständen kommt. Das Problem liegt darin, dass Sudans bevölkerungsreichstes Randgebiet, die zwischen dem zehnten und dreizehnten Breitengrad gelegene Zone, in der es reichlich Niederschlag gibt, nun an einer Staatengrenze liegt. Weder Sudan noch Südsudan bezeichnen die Zustände in diesem Gebiet als Krieg, dennoch ist die Gewalt groß und entsprechend auch die Risiken.

Öl und Macht im Sudan

An dieser Grenze beginnt auch die Infrastruktur der Öllindustrie, die die beiden Staaten gemeinsam verwalten. Während der CPA-Phase erhielt Khartum die Hälfte der Öleinnahmen Südsudans, und die Abhängigkeit beider Regierungen vom Öl trug mit dazu bei, den Frieden zu wahren. Die Zunahme der Gewalt in den Grenzgebieten hat jedoch diese für beide Seiten entscheidende Partnerschaft beeinträchtigt. Im Dezember 2011 förderte Südsudan täglich 260.000 Barrel Öl, Sudan 110.000 (deutlich weniger als die 2008 erreichte Höchstfördermenge).³ Für beide Länder ist Öl das wichtigste Exportgut; im Südsudan ist es für über 95 % der Staatseinnahmen verantwortlich. Mit der Unabhängigkeit endete das Abkommen über die Aufteilung der Öl-Gelder; für die gemeinsame Nutzung der Pipelines wurde kein neues Abkommen ausgehan-

² International Republican Institute: Survey of South Sudan Public Opinion, 6.-27. September 2011, Washington DC, Dezember 2011.

³ Monatsbericht der International Energy Agency, Dezember 2012. Zitiert in Jenny Gross: «Restoring Sudan's Oil Output Could Take Months», *Wall Street Journal*, 10. Februar 2012

delt. Seit seiner Unabhängigkeit hat der Südsudan dem Norden keine Gebühren für die Nutzung der Pipelines gezahlt. Da es kein Abkommen gab, zweigte Sudan 23 % des Öls für sich ab, während der Südsudan darauf pochte, die weltweit üblichen Gebühren in solchen Fällen beliefen sich auf weniger als 1 %. Ende 2011 scheiterten die Verhandlungen, und Anfang 2012 stellte Südsudan die Ölförderung ein.⁴ Dass im Sudan die Randgebiete systematisch gewaltsam unterdrückt werden, hängt mit ausschlaggebenden Wirtschaftsinteressen in Khartum und Juba zusammen. Für Sudan und Südsudan ist Öl das wichtigste Exportgut, und beide Länder machen derzeit eine Wirtschaftskrise durch, von der völlig ungewiss ist, wie sie ausgeht. Da die SAF in den vergangenen Monaten Khartums Politik, Krisen in die Randgebiete zu exportieren, energisch umsetzte, ist davon auszugehen, dass auch mit der Haushaltskrise so verfahren wird. Der Weltbank zufolge betreffen wesentliche Kürzungen im Staatshaushalt die Bereiche «Ausgaben für Entwicklung» (26 %) und «Transferleistungen an Bundesstaaten» (20 %).⁵ Auch dadurch wird es aber kaum gelingen, das Kernland Sudans von der Krise abzuschotten – die Preise für Nahrungsmittel haben dort bereits einen neuen Höchststand erreicht. Die Regierung kürzt ihre Ausgaben erheblich, und nach einem Jahrzehnt außerordentlichen Wachstums wird die Wirtschaft 2012 voraussichtlich schrumpfen.

Südsudan: Das Machtmonopol der SPLM

Im Jahr 2005, zu Beginn der CPA-Phase, hatte die SPLM kein Machtmonopol im Südsudan. Große Gebiete wurden, mit Unterstützung aus Khartum, von Milizen beherrscht, die an den Friedensgesprächen, die zum CPA führten, nicht teilhatten. Im Januar 2006 unterzeichnete Paulino Matiep, der Kommandeur eines Verbands von Milizen, zusammen mit Präsident Salva Kiir die «Erklärung von Juba», durch die zehntausende Mitglieder von Milizen amnestiert und in die SPLA aufgenommen wurden. Durch dieses Abkommen konnte der Süden einen weiteren, langen Krieg abwenden. Allerdings war das Abkommen teuer, bedeutete es doch, dass die Regierung Südsudans Tausende weitere Soldaten bezahlen musste – Gelder, die dann bei den Sozialleistungen fehlten. Zudem wurde das Militär so zum Mittelpunkt der nationalen Aussöhnung. Da Khartum seine Milizen im Südsudan nach ethnischen Gesichtspunkten organisiert hatte, beschloss die SPLA, die neuen Soldaten in ethnisch gemischte Einheiten einzugliedern, und diese außerhalb ihrer Heimatgebiete zu stationieren, um zu erreichen, dass einstige Feinde zusammenarbeiten. Diese kostspielige Eingliederung ist eine der größten Errungenschaften der SPLM und unterstreicht ihren Anspruch, der wahre Führer der Befreiung des Südens zu sein. Diese «Dividende der Befreiung» führte 2010 zu einem überwältigenden Wahlsieg, bei dem Präsident Salva Kiir 97 % der Stimmen erhielt, seine Partei 94 % der Sitze im Parlament

4 Ebd.

5 World Bank Africa Region: Sudan: Country Economic Brief, Dezember 2011, Washington DC, online: http://siteresources.worldbank.org/INTSUDAN/Resources/Sudan_Economic_BriefDec_2011.pdf (abgerufen am 17. Februar 2012)

gewann. Bis 2010 waren die Abgeordneten ernannt worden, wobei die SPLM 70 % der Sitze erhielt, die NCP 15 % und andere Oppositionsparteien die restlichen 15 %. Bei den Wahlen 2010 trat die NCP nicht an, die alten Oppositionsparteien wurden vernichtend geschlagen. Ihre Aufgabe war allerdings sowieso nur, in einem System, das klar von einer Partei beherrscht wurde, den Eindruck zu erwecken, es gebe Pluralismus. Eine «Dividende der Befreiung» hat es bei Unabhängigkeitskämpfen in Afrika immer wieder gegeben – und immer wieder hat dies zu Problemen geführt. Der bewaffnete Kampf im Südsudan war brutal, und die SPLM hatte nur hier und da versucht, so etwas wie revolutionäres Bewusstsein zu entwickeln, war es doch einfacher, zum Kampf gegen den gemeinsamen Feind im Norden aufzurufen oder ethnische Argumente zu benutzen. Nach Ende des Kampfes hatten viele SPLM-Kader die Einstellung: Wir haben Euch befreit und deshalb gebühren uns jetzt auch die Posten. Manchmal wird dadurch Kritik im Keim erstickt oder es kommt zu Resentiments in Gegenden, in denen der Krieg die Bevölkerung aus ethnischen oder anderen Gründen gespalten hat. Die Erklärung von Juba und die Wahlen von 2010 haben Macht und Widerstand im Süden geprägt. Ohne sie lässt sich das «Einparteiensystem» der SPLM nicht begreifen, ein System das pro forma pluralistisch ist, das jedoch vollständig von einer Partei beherrscht wird. Die wenigen Abgeordneten, die nicht der SPLM angehören, sind entweder Mitglieder der SPLM-Democratic Change (SPLM-DC), einer Partei, die von dem fähigen, aber unberechenbaren Lam Akol angeführt wird, der im Laufe einer langen politischen Karriere wiederholt die Lager wechselte und dessen Unterstützer vor allem in der Provinz Upper Nile leben – oder es sind Unabhängige, vor allem ehemalige Mitglieder der SPLM, die von der Partei nicht nominiert wurden. Es gab über 300 unabhängige Kandidaten, was vor allem daran lag, dass das Verfahren der SPLM, Kandidaten aufzustellen, wenig transparent war und es der Partei an Verfahren fehlte, genau zu ermitteln, welche Personen und welche Anliegen vor Ort jeweils eine Rolle spielten. Zu dieser mangelnden politischen Flexibilität kamen noch einige plumpe Manöver in Randgebieten – Übergriffe, über die die internationalen Wahlbeobachter in ihrem Bestreben, den Friedensprozess im Sudan zu unterstützen, immer einmal wieder hinwegsehen. In einigen Gebieten führten solche Missbräuche nach den Wahlen zu Unruhen, und enttäuschte ehemalige Mitglieder der SPLM setzten sich an die Spitze bewaffneter Aufstände in Jonglei und Upper Nile.

Formen des Widerstands im Südsudan

Opposition nimmt im Südsudan vor allem die Form von Aufständen in den Randgebieten an. Im Unterschied zum Sudan gab es im Südsudan nie Aufstände in der Hauptstadt, und das Selbstvertrauen, das die «Dividende der Befreiung» in Juba erzeugt, gibt der SPLM wenig Grund, sich ähnlich wie die NCP davor zu fürchten, ihre Macht könne im Zentrum in Frage gestellt werden. Die Begeisterung über die Befreiung ist noch nicht ganz abgeklungen, und diese Stimmung führt dazu, dass die politische Führung nur sehr selten kritisiert wird. Die Aufstände in den Randgebieten des Südens sind nicht einfach zu fassen, da sie verschlüsselt in Kategorien ethnischer Zugehörigkeit beschrieben werden. Kriege und

Fehden in abgelegenen Gebieten wie Jonglei, Upper Nile oder Warrap sind immer wieder so brutal, dass es den Menschen vor Ort schwerfällt, ihre Ursachen zu fassen, und bestürzte Experten von außerhalb neigen dazu, sie allein durch ethnische Gegensätze zu erklären. Derartige Ansätze, beispielsweise für die Ausbrüche von Gewalt in Jonglei, übersehen aber, dass Fragen von nationaler politischer Bedeutung ein Grund für diese Aufstände sind. Stattdessen werden ethnische Konflikte beschworen, und die Erklärungen, die sich daraus ergeben, klingen etwa wie folgt: «Die Menschen, die in Gegenden wie Jonglei leben, sind Viehzüchter, sie begehen Viehdiebstahl, und ihre Wirtschaftsformen beruhen nicht so sehr auf der Marktwirtschaft, sondern auf dem Austausch von Vieh anlässlich von Eheschließungen; durch die jahrzehntelangen Kriege sind Viehdiebstähle und Verheiratungen sehr viel gewaltsamer geworden.» Derartige Umstände, die durchaus eine Rolle spielen können, müssen aber in einem breiteren politischen Zusammenhang untersucht werden, einem Zusammenhang, der nicht so sehr durch ein «Stammeswesen» gekennzeichnet ist als vielmehr dadurch, dass Stammesidentitäten neu erfunden werden. Der Südsudan ist dabei, eine systematische Kontrolle über seine Randgebiete aufzubauen, wozu traditionelle Obrigkeiten manipuliert werden und mit auf dem Lande lebenden ethnischen Gruppen in einer Art umgegangen wird, die einerseits Ähnlichkeiten zur Politik der NCP in ihren Randgebieten hat, sich andererseits von dieser aber auch wieder unterscheidet. Wie viele Regierungen in Khartum vor ihr, benutzt die NCP traditionelle Obrigkeiten als billiges Mittel, Randgebiete zu regieren. Das «Einparteiensystem» der NCP erfordert ein breites Spektrum schwacher Verbündeter (anstatt einer glaubwürdigen und starken Opposition). Auch im Südsudan werden die Randgebiete auf ethnischer Basis regiert, allerdings nicht immer aus denselben Gründen wie im Norden. Analog zur NCP gibt es auch für die SPLM Kostengründe für dieses Vorgehen – die Mittel, ein ganz neues System aufzubauen, sind nicht vorhanden, weshalb ein bestehendes abgewandelt und benutzt wird. Hinzu kommt, dass es an Verwaltungseinrichtungen fehlt. In den meisten kleineren Städten Südsudans gibt es inzwischen Schulen, medizinische Versorgung, Kasernen, Polizeiwachen und Gefängnisse, aber außerhalb der Städte – und dort leben die meisten Menschen – fehlt all dies. Schließlich gibt es auch noch ideologische Gründe. Obgleich die SPLA die traditionellen Obrigkeiten und ihre ethnischen Strukturen dazu nutzte, um während des Krieges Soldaten zu rekrutieren und die Verpflegung der Truppen sicherzustellen, versuchte sie auch, ethnische Spaltungen, die häufig zu Konflikten geführt hatten, zu überwinden. In den ersten Jahren des Kampfes berief sich die SPLM auf die damals weit verbreitete neo-marxistische Dependenztheorie und erklärte die Probleme Sudans als Konflikt zwischen Zentrum und Peripherie – ein Ansatz, der auch heute noch zutrifft. Nach Ende des Kalten Kriegs wandte sich die SPLM jedoch vom Marxismus ab und afrikanischen Traditionen zu, wodurch statt ökonomischen nun kulturelle Unterschiede zwischen Zentrum und Peripherie betont wurden. Einige in der Bewegung glaubten zudem, traditionelle Führer hätten auch nach Jahrzehnten erbitterter Kämpfe noch einen authentischen, einvernehmlichen und zugänglichen Führungsstil bewahrt, der als Gegenpol zu den autoritären und ungleichen militärischen Struk-

turen dienen könnte. Aus all diesen Gründen betonte die SPLM, wie wichtig die Hüter afrikanischer Traditionen und ihr einvernehmlicher Führungsstil sei.

Die Lage in Jonglei und Upper Nile

Wohl setzt die SPLM ethnische Politik differenzierter ein als die NCP, dennoch hat dies einen hohen Preis – wie man in Jonglei sehen kann. Nachdem 2005 im Rahmen des CPA ein Waffenstillstand vereinbart wurde, war man in Jonglei und Upper Nile vor allem damit beschäftigt, entsprechend der 2006 unterzeichneten Erklärung von Juba die örtlichen Milizen in die SPLA einzugliedern. Nachdem 2009/2010 die Eingliederung abgeschlossen war, begann die SPLA damit, die militarisierte Zivilbevölkerung in diesen Gebieten zu entwaffnen, was brutal und wenig effektiv ablief und zeigte, dass viele einfache Menschen dem Gewaltmonopol des Staates nicht trauen. Anfangs hatte die Bewaffnung der Zivilbevölkerung dazu gedient, Dörfer und die Lebensgrundlage der Menschen während des brutalen Bürgerkriegs zu schützen. Um an die nötigen Waffen zu kommen, mussten die Menschen sich allerdings oft mit mächtigen Gruppen verbünden. Die Kulturen in Jonglei und Upper Nile tragen immer noch Züge vieler guter afrikanischer Traditionen, andererseits gibt es dort aber auch zahlreiche bewaffnete junge Menschen, deren Energien nicht immer friedlichen und produktiven Betätigungen gelten. Im Jahr 2009 kam es zu Ausbrüchen von Gewalt zwischen jungen Lou Nuer und Dinka Twic, was zahlreiche Opfer forderte. Im Jahr 2011 griffen diese beiden Gruppen dann gemeinsam die Murle im Süden von Jonglei an. Die Wahlen mögen zu dieser Gewalt beigetragen haben, da in einem Land, in dem die Bedürfnisse größer sind als die vorhandenen Mittel, Politiker oft dazu neigen, Gruppen gegeneinander auszuspielen, indem sie Ängste und Ressentiments anstacheln. Da im Südsudan die Ethnien eine immer größere Rolle zu spielen beginnen, nehmen solche Ängste und Ressentiments auch ethnische Formen an. Die Wahlen 2010 waren auch der unmittelbare Anlass für die Aufstände in Jonglei und Upper Nile. An abgelegenen Orten neigen militärisch ausgebildete Politiker, deren Ehrgeiz enttäuscht wurde, zur Meuterei. Da diese Gebiete politisch disparat, ökonomisch randständig und die Menschen dort verzweifelt genug sind, um einen riskanten Angriff auf das «Einparteiensystem» zu wagen, kommt es eben dort zu Ausbrüchen von Gewalt. Menschen in der Hauptstadt, andererseits, sind oft nicht in der Lage, die Vorherrschaft der Regierungspartei wirksam auf politischem Wege anzugreifen – und ein gewaltsames Vorgehen können sie sich meist nicht leisten –, weshalb derartige Enttäuschungen in der Regel in nur schwer kontrollierbaren Gebieten zum Ausbruch kommen: an Orten, an denen der Regierung nur wenige Machtmittel zur Verfügung stehen. Amtsträgern in Jonglei zufolge starben dort in der letzten Woche des Jahres 2011 bei gewalttätigen Auseinandersetzungen 3.000 Menschen, und der Gouverneur erklärte, es fehlten ihm die Mittel, den gut organisierten örtlichen Streitkräften, die die Murle angriffen, Einhalt zu gebieten. Die Regierung Südsudans verfügt nicht über das Gewaltmonopol, das nötig wäre, um Bürgerinnen und Bürger zu schützen, Übeltäter zur Verantwortung zu ziehen und für Aussöhnung zu sorgen. Auf Gewalt in Randgebieten reagiert sie deshalb zu spät und dann mit Zwangsmaßnahmen und

indem sie auf die aufrührerischen Eliten zugeht – das heißt, indem sie ihnen Posten und Geld anbietet. Solche Reaktionen ändern an den gewalttätigen Strukturen und an der Marginalisierung nichts; die Probleme bestehen fort und werden schlimmer. Die NCP sieht in der Entscheidung Südsudans, im Januar 2012 die Ölförderung einzustellen, bloßen «Selbstmord». Der Südsudan bezieht fast seine gesamten Staatseinnahmen aus dem Öl. Diese Mittel lassen sich weder durch Zuwendungen von Verbündeten noch durch Kredite ersetzen. Trotz der pessimistischen Prognosen hat diese Entscheidung bislang aber nicht zu einem Krieg geführt; im Gegenteil, im März 2012 unterzeichneten die beiden Regierungen die ersten Abkommen seit der Unabhängigkeit des Südens, nämlich über Grenzregelungen und über den Status derjenigen Bürgerinnen und Bürger beider Staaten, die im jeweils anderen Land leben. Dennoch wird ein wachsender Anteil der erheblich gesunkenen Staatseinnahmen den Sicherheitskräften zukommen. Um der Finanzkrise zu begegnen, hat der Sudan seine Ausgaben für Entwicklung und Transferleistungen an die Bundesstaaten bereit um 20 bis 26 % gekürzt. Das Finanzministerium Südsudans hat gleichfalls angedeutet, es werde Transferleistungen kürzen, und die Sparmaßnahmen dort könnten um einiges drastischer ausfallen als im Norden. Die politischen und gesellschaftlichen Probleme in den Grenzgebieten werden sich so kurzfristig wohl kaum legen. Sowohl Sudan als auch Südsudan können in den Grenzgebieten des jeweils Anderen verbündete Milizen mobilisieren, und die internationale Grenze macht Stellvertreterkriege besonders verwickelt. Die gegenwärtige Gewalt in Süd-Kurdufan und Blue Nile könnte vom Südsudan dazu genutzt werden, Kräfte des Nordens zu binden und so die nur wenig südlich der Grenze gelegenen Ölfelder vor einer Invasion zu schützen (in diesem Gebiet fanden während des Bürgerkriegs einige der blutigsten Kämpfe statt). Beobachter aus dem Norden verhöhnten die Entscheidung des Südens, die Ölförderung einzustellen, als unverantwortlich, aber es gibt auch gute politische Gründe für diesen Schritt, der von der Regierung des Südens als Meilenstein auf dem Weg hin zur «wirtschaftlichen Unabhängigkeit» gepriesen wurde, das heißt als letzter, entscheidender Schnitt, sich von Khartums Vorherrschaft zu befreien. Die Regierung Südsudans mag zudem hoffen, dass sich so in abgelegenen Gebieten die Energien junger, Unruhe stiftender Menschen auf einen äußeren Feind umleiten lassen. Alles in allem könnte es sein, dass den Sudan mit seiner weitaus vielschichtigeren Infrastruktur ein rapider Einbruch der Staatseinnahmen empfindlicher trifft als den Süden, wo nur sehr wenige Menschen an der Geldwirtschaft teilhaben.

Perspektiven

Einige Kommentatoren sehen in der «Heftigkeit» des sudanesischen Staates einen Teil seiner Schwäche (um eine griffige Formulierung des ägyptischen Politikwissenschaftlers Nazih Ayubi aufzugreifen). Folgt man dieser Erklärung, führt der Staat in seinen Randgebieten deshalb brutale Kriege, da ihm die Mittel fehlen, sie auf friedliche Art zu beherrschen. Diese Einschätzung kann nur zum Teil überzeugen. Ein wesentlicher Grund für die Kriege im Sudan ist das einseitige Entwicklungsmodell, das heißt der Versuch, das Land umzugestalten, indem man sämtlichen Wohlstand an einer Stelle

konzentriert. Eine derartige «Konzentration» lässt räumliche wie auch gesellschaftliche Hierarchien entstehen – boomende Städte und Geisterstädte, Zentren und Peripherien. Reiche Eliten, arme Arbeiter und ein Reservearmee von Unterbeschäftigten sind dabei jeweils in bestimmten bevorzugten oder benachteiligten Ethnien über- oder unterrepräsentiert. Ein solches Entwicklungsmodell bedingt Zwangsmaßnahmen; in der Geschichte Sudans war dies das Modell, auf das die Eliten in der Regel gesetzt haben. Wir haben hier die Frage gestreift, ob die neue Regierung im Südsudan in der Lage sein wird, eine offenere Politik zu betreiben, als dies in Khartum der Fall war und ist. Die SPLM entstand aus einem bewaffneten Konflikt, verursacht von den Zwangsmaßnahmen und der Marginalisierung, die das von Khartum bevorzugte Modell von Entwicklung mit sich bringen. Im Laufe des bewaffneten Kampfs hat sie sich ein Machtmonopol erstritten, das noch überwältigender ist als das der NCP. Sie hat zudem eine Volkswirtschaft geerbt, die fast vollständig vom Öl abhängig ist – ein Modell, das mehr noch als das Khartums dazu neigt, Reichtum zu konzentrieren und gesellschaftliche Spaltungen zu verschärfen. Vielleicht spricht die Entscheidung Südsudans, die Ölförderung einzustellen, auch deshalb für seine gesunden politischen Instinkte, könnte es doch dazu führen, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes so anzugehen, dass die Verbindung zwischen regierender Elite und Bevölkerung erhalten bleibt – was möglicherweise zu einem schwachen, aber flexiblen Staat führen könnte. Das Problem dabei ist allerdings, dass dies einen Krieg mit dem Norden auslösen kann. Die Eliten in beiden Staaten stehen vor einem Jahr kaum absehbarer Entwicklungen – vor einem Jahr in dem es mehr Zwickmühlen geben wird als Möglichkeiten, sich frei zu entscheiden.

Alter Norden, neuer Norden: Die Republik Sudan nach der Abspaltung des Südens

Durch die Unabhängigkeit Südsudans ist ein neuer Staat entstanden, ein anderer hat sich grundlegend gewandelt. Im Folgenden soll es um den Letzteren gehen, die Republik Sudan, ein in vielerlei Hinsicht gestutztes Land – demografisch, territorial, sprachlich, kulturell, ethnisch und wirtschaftlich. Trotz all dieser Veränderungen ist der Sudan nach wie vor ein zutiefst problematisches Staatswesen. Einerseits hat er mit neuen wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Problemen zu kämpfen; andererseits ist es nicht gelungen, alte politische Muster und Einstellungen zu überwinden – Herrschaft wird im Sudan weiterhin in erster Linie durch Gewalt und Unterdrückung ausgeübt.

Im Dezember 2010 erklärte Präsident al-Baschir in einer Rede: «Sollte sich der Südsudan abspalten, dann werden wir die Verfassung ändern, und von der kulturellen und ethnischen Vielfalt wird nichts bleiben.»¹ Dennoch ist der Sudan auch heute noch ein bemerkenswert vielfältiges Land, ein Land mit zahlreichen Volksgruppen, Traditionen und Lebensformen – und mit vielen Konflikten und nach wie vor bestehenden Spannungen. Zwar ist das Comprehensive Peace Agreement (CPA) ausgelaufen, zwei andere Friedensverträge gelten jedoch weiter, nämlich das fast in Vergessenheit geratene «Eastern Sudan Peace Agreement» von 2006 und das «Doha Document for Peace in Darfur» (DDPD) vom Juli 2011. Der Krieg in Darfur wird heute weniger intensiv geführt, vorbei ist er aber nicht. Angriffe auf christliche Minderheiten in Khartum im April 2012 und die Auseinandersetzungen, zu denen es zuletzt in Süd-Kurdufan und Blue Nile kam, zeigen: Der Sudan ist ein Land, in dem es nach wie vor zahlreiche Auseinandersetzungen über Bedeutung, Form und Substanz nationaler Identität gibt; diese Fragen bilden den Mittelpunkt der politischen Entwicklungen. Selbst die drohende Gefahr, zahlreiche Südsudanesen könnten ihre sudanesishe Staatsbürgerschaft verlieren und in den Süden – in ein Land, das viele von ihnen nie gesehen haben – abgeschoben werden, hat nichts daran geändert, dass sich Hunderttausende Südsudanesen weiterhin mit dem Sudan identifizieren.

Nachdem die Randgebiete, die heute die Republik Südsudan bilden, verloren gingen, umfasst der neue Süden Sudans die Gebiete von Süd-Darfur, Süd-Kurdufan und den Süden der Provinzen White und Blue Nile, allesamt vernachlässigte Periphe-

1 Khaled Abdel Aziz: Sudan's Bashir sees Islamic law, defends flogging, Reuters, 19. Dezember 2010, <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFJ0E6BI04I20101219>

rien entlang Sudans längster Staatsgrenze, der zum Südsudan. Ein Randgebiet ist damit durch ein anderes ersetzt worden, das Zentrum der Macht aber – Khartum – bildet nach wie vor den Gegenpol. Kommt es zu Demonstrationen in den großen Städten des Nordens, zu Unruhen in den Grenzgebieten oder werden Versprechungen in Darfur, Abyei oder im Osten des Landes nicht eingehalten, dann handelt die Regierung Sudans so wie sie es stets getan hat: Sie setzt auf Zwangsmaßnahmen, auf die Umarmung der Opposition, oder sie schneidet die betroffenen Gebiete von der Versorgung ab.

Der Sudan von heute ist städtischer

Bei all den politischen Turbulenzen kann man leicht einige der Folgen, welche die Abspaltung des Südens für den Sudan hat, übersehen. Die umstrittene Volkszählung von 2008 ergab für den Sudan eine Gesamtbevölkerung von 39.154.490 Menschen.² Durch die Unabhängigkeit Südsudans am 9. Juli 2011 verringerte sich die Einwohnerzahl Sudans um über ein Fünftel, nämlich um die etwa 8,2 Millionen Südsudanesen. Der Südsudan, der 2009 die Ergebnisse der Volkszählung bestritt, behauptet, der Süden habe in Wahrheit deutlich mehr Einwohner – eine Meinung, die durch die Erfassung der Stimmberechtigten im Vorfeld der Volksabstimmung über die Unabhängigkeit gestützt wird. Sollte dies zutreffen, wäre die Bevölkerung Sudans noch weitaus stärker zurückgegangen.

Nach der Abspaltung des Südens lebt in den drei Provinzen Khartum, Gezira und White Nile (2008: 10.580.189 Menschen) ein Drittel von Sudans Gesamtbevölkerung. Dies zeigt, wie sehr sich die Bevölkerung mittlerweile in den zentralen Regionen entlang des Nils konzentriert. Durch die Unabhängigkeit des weitgehend ländlichen Südens ist zudem der Anteil der städtischen Bevölkerung Sudans in die Höhe geschneilt, und das ist kein bloß statistischer Effekt, sondern es belegt einen landesweiten Trend. Mehr Sudanesen als je zuvor leben heute in Städten. Zwar ist dies keine Besonderheit Sudans, dennoch sind die Folgen unübersehbar – der Sudan von heute ist nicht mehr der überwiegend ländlich geprägte Staat von einst. Die Konflikte der letzten zehn Jahre haben dazu geführt, dass viele Menschen in den größeren Städten Darfurs (El Fasher und Nyala) Zuflucht gesucht haben, und anderswo kam es aus wirtschaftlichen Gründen zu immer mehr stadähnlichen Ansiedlungen (außerhalb von Darfur betrifft dies vor allem El Obeid, Port Sudan sowie den Ballungsraum von Omdurman, Bahri und Khartum). Alles in allem hat sich die Bevölkerungsverteilung im Sudan so rasch gewandelt.

Hieraus ergibt sich die Frage, ob eine stärker städtische Bevölkerung dem Regime mehr oder weniger politischen Widerstand entgegengesetzt. Für die Antwort spielt selbstverständlich nicht allein der Grad der Verstädterung eine Rolle, denn die politische Dynamik im Sudan kennt mehr als nur einen Faktor. Klar ist, das Niltal war lange schon Sudans erste Adresse für Investitionen und den Zugang zu Ressourcen und

2 Sämtliche Zahlen stammen aus den Sudan Census Priority Results – 5th Population and Housing Census 2008, Central Bureau of Statistics, 26. April 2009.

staatlichen Dienstleistungen. Der Bevölkerungszuwachs in den zentral gelegenen städtischen Regionen deutet darauf hin, dass die Randgebiete des Landes weiterhin randständig bleiben werden. Gleichzeitig kann das zunehmende Einkommensgefälle zwischen städtischen Eliten und Landflüchtigen politische Spannungen verschärfen. Gerade der Öl-Boom des letzten Jahrzehnts bot in Sudans Städten vielen Menschen die Möglichkeit, am Wachstum teilzuhaben. Es wird sehr schwierig sein, die daraus entstandene Erwartungshaltung auch nach der Abspaltung des Südens weiter zu befriedigen.

Ein kleinerer, ärmerer Sudan

Zumindest kurzfristig wird der stärker städtisch geprägte Sudan ärmer sein. Die aktuellen Zahlen des Internationalen Währungsfonds (IWF) belegen diesen wirtschaftlichen Niedergang. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist 2011 um 3,9 % gesunken. Für 2012 wird ein dramatischer Rückgang von 7,3 % vorhergesagt – der bei weitem schlechteste Wert den der IWF für die Region Naher Osten und Nordafrika (MENA) aufführt.³ Für das Jahr 2011 lag das reale Wachstum von Sudans BIP (ein Minuswachstum) im Vergleich mit den afrikanischen Ländern südlich der Sahara an vorletzter Stelle – nur die Elfenbeinküste, ein Land, das eine schwere politische und wirtschaftliche Krise durchgemacht hat, schnitt noch schlechter ab (der Südsudan taucht in dieser Übersicht nicht auf, da er, als der Bericht erstellt wurde, noch nicht Mitglied des IWF war). Auch was die Verbraucherpreise angeht, ist das Bild nicht besser. Im Jahr 2011 stiegen im Sudan die Preise etwa doppelt so stark an wie in anderen Ländern der MENA-Region, womit das Land auf den vorletzten Platz kam (Iran schnitt hier am schlechtesten ab). Im Vergleich mit den afrikanischen Ländern südlich der Sahara teilte sich Sudan in dieser Kategorie den letzten Platz mit Äthiopien. Ende 2011 führten die Verhandlungen über den Staatshaushalt zu ernststen Konflikten im Sudan, da die Stabilitätspolitik zu einem Gegensatz zwischen Ministern und Abgeordneten über die Frage führte, ob und in welchem Maße Grundnahrungsmittel und Kraftstoff weiter subventioniert werden sollten. Der Konflikt verursachte ein im Sudan nur selten zu beobachtendes politisches Zerwürfnis, denn die Nationalversammlung legte ihr Veto gegen einige vom Finanzministerium vorgeschlagenen Kürzungen ein.

Fraglos heizt die Abspaltung des Südens und der damit einhergehende Verlust der Ölfelder solche Konflikte an. Der Rückgang der Öleinnahmen, obzwar Ursache der gegenwärtigen Haushaltskrise, verschleiert dabei aber tieferliegende strukturelle Mängel und politische Widersprüche. In wirtschaftlicher Hinsicht verhält sich der sudanesischer Sicherheitsapparat kaum rational. Ein NCP-Mitglied des parlamentarischen Wirtschaftsausschusses erklärte mir gegenüber im Dezember 2011: «Es gibt Bereiche des Haushalts, die Tabu sind. Wir [Abgeordnete] wissen, worum es sich dabei handelt [die Sicherheitskräfte und das Militär]. Entsprechend bleibt uns keine

³ International Monetary Fund: World Economic Outlook, April 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/index.htm>

Wahl, als in anderen Bereichen, beispielsweise bei Subventionen, zu kürzen.»⁴ Die hohen Auslandsschulden Sudans engen den Handlungsspielraum weiter ein, und obgleich über finanzielle Zugeständnisse der Kreditgeber lange schon verhandelt wird, ist bislang kein Schuldenerlass in Sicht (Einzelheiten hierzu in dem Aufsatz von Laura James in diesem Band).

Die wirtschaftlichen Probleme rühren nicht allein von der Teilung des Landes her. Über Jahre hinweg wurden Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, die Branchen, die die meisten Menschen beschäftigen, kaum modernisiert, wodurch die Produktivität zum Erliegen kam. Gegenwärtig wird darüber gesprochen, die Baumwollproduktion anzukurbeln, und damit den Bereich, der, obgleich lange vernachlässigt, nach wie vor wichtige Deviseneinnahmen generiert. Im Jahre 1989 hatte der Sudan noch 750.000 Ballen Baumwolle ausgeführt; 2008 war die Zahl auf 160.000 Ballen gesunken.⁵ In anderen Bereichen der Landwirtschaft gibt es ebenfalls erhebliche Probleme. So gab es im April 2012 einen peinlichen Rückschlag, als es trotz Investitionen von einer Milliarde US-Dollar in die White Nile Sugar Company, mit dem Ziel, die jährliche Produktion von Zucker auf 450.000 Tonnen und die von Ethanol auf 60 Millionen Liter zu steigern, zu Problemen kam und die neuen Produktionsanlagen nicht betriebsbereit waren. Von offizieller Seite schob man die Schuld dafür auf Sanktionen der USA, und Präsident Baschir setzte eine Untersuchungskommission ein.

Das produzierende Gewerbe Sudans war lange kaum wettbewerbsfähig, dennoch sind hier zahlreiche Menschen beschäftigt. In der Ölbranche hingegen arbeiten vergleichsweise wenige Menschen, sie kurbelt aber andere Teile der Wirtschaft an, speziell die Baubranche, Dienstleistungen sowie öffentliche Infrastrukturen wie Straßenbau und Stromversorgung. Wegen der Finanz- und Wirtschaftskrise ist Khartum sehr darum bemüht, neue Bereiche der Volkswirtschaft zu entwickeln. Kürzlich wurde die Goldproduktion erheblich hochgefahren, und für 2012-13 wird von einer weiteren Steigerung ausgegangen. Auch die Suche nach Öl geht weiter, und in einigen neuen Ölfeldern soll 2012 die Förderung beginnen.

Wirtschaftliche Zwänge haben allerdings auch dazu geführt, dass die Regierung wieder auf altbekannte Weise vorgeht. Die Beschlagnahme von südsudanesischem Öl in Port Sudan zu Beginn dieses Jahres ist ein Beispiel für diese Mentalität. Von Jubas einschneidender Reaktion auf dieses Vorgehen wurde Khartum dann aber wohl doch überrascht, denn der Südsudan stellte die Ölförderung ein, klagte gegen Abnehmer, die illegal von Khartum Rohöl gekauft hatten, und besetzte schließlich sogar vorübergehend die Ölfelder in Heglig. Sollte es nicht gelingen, die wirtschaftlichen Auseinandersetzungen mit Südsudan beizulegen und/oder neue Einnahmequellen zu erschließen, könnte Khartums gegenwärtige finanzielle Zwangslage sehr leicht, wie in den 1990er Jahren, zu einer galoppierenden Inflation und einer erheblichen Abwertung der Landeswährung führen. Trotz all dieser Risiken handelt Khartum

4 Vom Verfasser geführtes Interview, Khartum, Dezember 2011.

5 Economic Research Service, United States Department of Agriculture: Cotton and Wool Situation and Outlook Yearbook, November 2008, <http://usda01.library.cornell.edu/usda/current/CWS-yearbook/CWS-yearbook-12-15-2008.pdf>

häufig jedoch nicht nach wirtschaftlichen Maßgaben; der Grad zwischen politischem Taktieren und selbstzerstörerischem Verhalten ist nicht selten schmal.

Veränderungen im Zentrum der Macht

Die Abspaltung Südsudans hat viele der Institutionen Sudans verändert. Alle Teile der Verfassung, die sich auf den Süden bezogen, wurden aufgehoben, die Nationalversammlung verlor beinahe ein Drittel ihrer Sitze. Selbst während des Bürgerkrieges führte die zumindest nominelle Vertretung des Südens im Parlament gelegentlich zu politischer Mäßigung. Im September 2011 schied der Süden aus der Regierung Sudans aus, und Ali Osman Taha von der National Congress Party (NCP) wurde erster Vizepräsident, der aus Darfur stammende Al-Haj Adam Youssef (NCP) zweiter Vizepräsident. Im Norden wurde die SPLM zu einer eigenen Partei, der SPLM-Nord (SPLM-N). Sie ist nicht im Parlament vertreten und hat den bewaffneten Kampf wieder aufgenommen. Im Norden gelten die Anführer dieser Partei als Hochverräter. Die einstigen politischen Erfolge der SPLM im Norden – ihr gelang es, Kandidaten aus allen Landesteilen aufzustellen, ethnische, religiöse und Klassenschranken zu überwinden – scheinen heute ferne Vergangenheit.

Im Dezember 2011 stellte Präsident al-Baschir sein neues Kabinett vor. Durch die Umbildung, deren Ziel es war, neue Gesichter in die Politik zu bringen, hat sich in der Praxis kaum etwas geändert. Am bemerkenswertesten war, dass einige Mitglieder der Democratic Unionist Party (DUP) Posten im zweiten Glied erhielten. Die beiden vormaligen Regierungsparteien Umma und DUP sind dabei, die Führung ihrer Organisationen an eine jüngere Generation zu übergeben, was auch daran zu sehen ist, dass die Söhne der beiden Parteivorsitzenden, Abdul-Rahman al-Sadiq al-Mahdi von der Umma-Partei und Jaafar al-Saddiq Mohamed Osman al-Mirghani von der DUP, zu Assistenten des Präsidenten ernannt wurden.

Zwar weigern sich die alten sudanesischen Oppositionsparteien immer noch anzuerkennen, dass sie eine Existenzkrise durchmachen, aber der Tod des Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Sudans, Mohamed Ibrahim Nugud, im März 2012 erinnerte daran, dass sich die aus den 1960er und 1970er Jahren stammende Führungsschicht endgültig aus der Politik verabschiedet. Nugud, der 40 Jahre lang an der Spitze seiner Partei stand, starb ohne offensichtlichen Nachfolger. Der Machtkampf, der in der Folge ausbrach, droht die Partei, die durch jahrelange Unterdrückung durch die NCP bereits geschwächt ist, nun ganz zu zerreißen. Al-Mahdi und al-Mirghani haben mit ähnlichen Problemen zu kämpfen, und auch Hassan al-Turabis Popular Congress Party ist gegen solche Schwierigkeiten nicht immun – zwar mag diese Partei einiger sein, ihre Führungsspitze ist jedoch weitgehend vergreist.

Ein Wiederaufflammen des Militarismus?

Die Unabhängigkeit des Südens hat in Khartum nicht unmittelbar zu einer Krise geführt. Die politische Dynamik, die sich daraus ergab, hat jedoch schwelende historische Konflikte an die Oberfläche gebracht. Für das, was heute geschieht, gibt es zwei

Erklärungsansätze. Der eine geht davon aus, die unvollständige Umsetzung des CPA – eines Projekts, welches das Land hätte verändern können – sei ein Fluch für den Sudan. Besonders deutlich zeigt sich dies daran, dass die Umsetzung der Protokolle für Abyei, Süd-Kurdufan und Blue Nile gescheitert ist. Die Folgen sind schwerwiegend, denn das uneingelöste Versprechen, das Land zu demokratisieren und grundlegende Menschen- und Minderheitenrechte zu schützen, hat für die Mehrheit der Sudanesen bittere Folgen.

Die andere Erklärung verweist darauf, dass die Zugeständnisse, die im Rahmen des CPA gemacht wurden, den Sudan – wie ihn die NCP versteht – geschwächt und die Machtposition der Generäle gestärkt hat. Julie Flint geht davon aus, dass heute eine «neue Gruppierung» militärischer Hardliner die Macht hat. Flint zitiert eine der NCP nahestehende Quelle aus Khartum mit den Worten: Es ist die Stunde der Soldaten – man ist verbittert, auf Rache aus, will die eigenen Interessen um jeden Preis verteidigen, wobei diese emotionale, revanchistische Haltung dem Eigennutz oft zuwiderläuft. Die Armee hat von Anfang an die Teilung Sudans akzeptiert. Sie hat sie gleichzeitig aber auch als Demütigung empfunden, vor allem, da sie sich aus Gebieten zurückziehen musste, in denen sie unbesiegt war. Die Armee war so lange bereit, die Linie der Politiker mitzumachen, wie diese auch Resultate lieferten – und nun sind sie der Ansicht, dass das nicht der Fall ist. Angriffe in Abyei ... Gespräche in Doha, deren Ende nicht abzusehen ist, wodurch Darfur eine offene Wunde bleibt ... keine Übereinkunft über die Ölgelder...»⁶

Seit der Sudan in den 1950er Jahren unabhängig wurde, hat das Land mehr Krieg als Frieden erlebt. Demgemäß war das CPA, wie auch sein Vorläufer, das Abkommen von Addis Abeba (1972), historisch die Ausnahme. Das Abkommen von Addis hielt ungefähr ein Jahrzehnt, das CPA galt für sechs Jahre. Während der neuen politischen Krise sind alte Muster erneut zum Vorschein gekommen, speziell die Tendenz, auf militärische Lösungen zu setzen. Auch hierbei verfolgen die sudanesischen Militärs und die Sicherheitskräfte ähnliche Strategien wie während des letzten Bürgerkriegs: Rasch wurde durch die Provinz Blue Nile und bis an die Grenze zu Äthiopien vorgestoßen; als sie versuchten die Nuba-Berge einzunehmen, trafen sie jedoch auf deutlich größeren Widerstand.

Die Streitkräfte spiegeln die Machtverhältnisse im Sudan im Kleinen wider. Die Generäle in Khartum mögen heute zwar über eine größere Machtfülle verfügen als während des CPA, die Folgen der Kämpfe bekommen jedoch vor allem die einfachen Soldaten zu spüren, die an den Kriegsschauplätzen kämpfen und sterben. Dass die Streitkräfte nun an fünf Fronten im Einsatz sind – in Blue Nile, den Nuba-Bergen, Darfur, Abyei und, im April 2012 zumindest für einige Tage, in den Ölfeldern von Heglig und Kharasana – überfordert ihre Möglichkeiten. Khartum setzt deshalb auf eine andere alte Strategie: auf Stellvertreterkriege und auf die Milizen der Popular Defense Forces (PDF), deren volle Mobilmachung Präsident Baschir Anfang März

6 Julie Flint: «The Nuba Mountains war isn't going away», The Daily Star, 2. August 2011, <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Commentary/2011/Aug-02/The-Nuba-Mountains-war-isnt-going-away.ashx>

2012 anordnete.⁷ Bis Ende März wurde ein Komitee für eine «umfassende Mobilmachung» und für die «Mobilmachung von Dschihadisten» eingerichtet, dem Vize-Präsident Taha vorsteht.⁸

Obwohl das Land aktuell eine Haushaltskrise durchleidet, verlangt das Militär einen immer größeren Anteil des Nationaleinkommens für sich – wodurch der Teufelskreis des Militarismus weitergeht: Der Militär- und Sicherheitskomplex Sudans braucht Krieg um sein Ansehen, seine Macht und Größe zu wahren; die Politik setzt zunehmend auf Konfrontation, eine Strategie, für die sie entsprechende militärische Kapazitäten benötigt.

Süd-Kurdufan und Blue Nile – kein neues Darfur

Für viele, speziell für die politischen Lobbygruppen im Westen, sind die Konflikte in Süd-Kurdufan und Blue Nile ein neues Darfur. Unterstützt wird diese Sichtweise dadurch, dass der Gouverneur Süd-Kurdufans, Ahmed Haroun, heute der wesentliche Mobilmacher der Regierung Sudans und der mit ihr verbündeten militärischen Kräfte in Süd-Kurdufan ist. Von 2003 bis 2005 war Haroun Innenminister Sudans und seinerzeit auch zuständig für den «Darfur Security Desk», woher ein Ruf herrührt, der ihm heute noch anhaftet (und weshalb der Internationale Strafgerichtshof einen Haftbefehl gegen ihn ausgestellt hat). Einer der Gründe, weshalb Haroun zum Gouverneur von Süd-Kurdufan ernannt wurde, war, dass man dadurch versuchen wollte, von den Rollen, die er in Khartum und Darfur gespielt hatte, abzulenken.

Bei Menschen mit langem Gedächtnis ruft der gegenwärtige Konflikt Erinnerungen wach an den Bürgerkrieg zwischen Norden und Süden und an die Brutalität des ersten Dschihad, zu dem es in den 1990er Jahren in den Nuba-Bergen kam. Obgleich aber der Konflikt heute sicher auch ein Vermächtnis dieser vergangenen Kriege ist, ist der Aufstand, der 2011 begann, weder ein neues Darfur noch eine Fortsetzung früherer Bürgerkriege. Ursache ist vielmehr, dass die Versprechungen des CPA nicht eingehalten wurden – die Volksanhörungen fanden nie statt. Die Wahlen in Süd-Kurdufan, die ursprünglich 2008 stattfinden sollten, wurden erst verschoben (so wie auch die landesweiten Wahlen) und zögerten sich, als die sudanweiten Wahlen schließlich stattfanden, weiter hinaus, da es über die Erfassung der Wahlberechtigten und den Zuschnitt der Wahlkreise zu Streitigkeiten kam. Als im Mai 2011 schließlich gewählt wurde – nur wenige Monate vor Ende des CPA – blieb für die Volksanhörungen fast keine Zeit. Da bald darauf auch Kämpfe ausbrachen, hatte die Legislative so gut wie keine Gelegenheit, diesen Prozess wirklich anzustoßen. Das Ziel der Volksanhörungen war wie folgt definiert: «Sollte eine der beiden Legislativen der beiden Bundesstaaten, nachdem sie das [CPA] begutachtet hat, sich dazu entscheiden, im Rahmen des [CPA] Versäumnisse hinsichtlich der verfassungsmäßigen, politischen und administrativen Regelungen des [CPA] nachzubessern, so muss die jeweilige

7 Xinhua: Sudanese president orders to open camps for Popular Defense Forces, 4. März 2012, http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-03/04/c_122786714.htm

8 «Sudan's President forms body to mobilise »Jihadists"», *Sudan Tribune*, 26. März 2012, <http://www.sudantribune.com/Sudan-s-President-forms-body-to,42048>

Legislative über die Nachbesserung solcher Versäumnisse mit der Regierung des Landes verhandeln.»⁹

Ogleich Volksanhörungen nicht stattfanden, waren die unmittelbaren Gründe für den Krieg in Süd-Kurdufan jedoch andere, nämlich die problematischen Parlaments- und Gouverneurswahlen in diesem Bundesstaat, aus denen Ahmed Haroun mit hauchdünnem Vorsprung als Sieger hervorging, sowie der Versuch der sudanesischen Regierung, unter Einsatz von Gewalt die vor allem von Nuba gestellten SPLA-Einheiten innerhalb der Joint Integrated Units (JIUs) in Süd-Kurdufan zu entwaffnen. Mit den JIUs war versucht worden, neue, landesweite Streitkräfte zu schaffen; im neuen Bürgerkrieg wurden ihre Bestandteile nun zu militärischen Gegnern.

In einem Bericht von IKV Pax Christi werden die Ereignisse des vergangenen Jahres wie folgt dargestellt: «Für den 7. April [2011] lud das African Union High Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP) Präsident Baschir und Präsident Kiir zu einem Treffen nach Juba ein. Auf der Tagesordnung stand ein Beschluss zu der Frage, ob die JIUs früher als vorgesehen aufgelöst werden sollten – nämlich am 9. April, drei Monate nach dem Unabhängigkeitsreferendum im Süden... Alle Versuche des AUHIP, über diese Frage erneut zu reden, da es bei den Nuba Bedenken gebe, wurden von Baschir mit der Begründung abgeschmettert, Salva Kiir selbst habe ja der Auflösung der JIUs zugestimmt. Ein Beobachter der Gespräche sagte: «Dies war die Grundlage dafür, dass der Stabschef der SAF die Entwaffnung der JIUs in Süd-Kurdufan und Blue Nile anordnete und Baschir seine Entscheidung nicht revidierte.» Das Gegenargument von Mbeki [dem Vorsitzenden des AUHIP] war, dies werde zum Krieg führen.»¹⁰

Die Wahlen in Süd-Kurdufan verschärften die politischen Gegensätze weiter. Das Ergebnis war umstritten, der hauchdünne Wahlsieg Harouns statistisch nicht zu belegen.¹¹ Schließlich bekamen die Wahlen aber doch den Segen der nationalen und internationalen Beobachter, wodurch die NCP die entscheidende demokratische Legitimation, die sie angestrebt hatte, endlich auch erhielt – und damit das Mandat, den Bundesstaat mit einer demokratisch gewählten Mehrheit zu regieren. Der Konflikt in Süd-Kurdufan war nicht nur ein Rückschlag für die Ziele des CPA, er führte auch dazu, dass der Waffenstillstand für die Nuba-Berge (Nuba Mountains Ceasefire Agreement), 2002 im schweizerischen Bürkenstock geschlossen, hinfällig wurde. Im von Konflikten geprägten Sudan galten die Nuba-Berge einst als Modell für den Frieden – oder zumindest für die Abwesenheit von Krieg.

In Blue Nile war der Prozess der Volksanhörungen viel weiter fortgeschritten als in Süd-Kurdufan, aber die Aussichten, hierdurch könnten die grundlegenden Gegensätze in diesem Bundesstaat ausgeräumt werden, waren von Anfang an gering. Zu

9 CPA, Protocol on the Resolution of the Conflict in Southern Kordofan and Blue Nile States, Article 3.6., 2005.

10 IKV Pax Christi: Sudan's «New South»: The War in Southern Kordofan and the Prospects for Peace, Oktober 2011, <http://www.ikvpaxchristi.nl/files/Documenten/AF%20Sudan/CPA%20ALERT%20WEBSITE%2028102011.pdf>

11 Aly Verjee: Disputed Votes, Deficient Observation: The 2011 election in South Kordofan, Sudan, August 2011, Rift Valley Institute, www.riftvalley.net/?view=publications



In einem Haus in Khartum



Beginn des Anhörungsprozesses arbeiteten örtliche Vertreter der NCP häufig mit der SPLM und mit Malik Agar, dem gewählten Gouverneur, zusammen – und zwar ganz pragmatisch. Schließlich aber bekamen die Ortsgruppen der NCP Order aus Khartum, und danach wurden alle an den Anhörungen beteiligten Offziellen, die von der Parteilinie abwichen, entweder abgesetzt oder überstimmt.

Den Ausschlag für einen Krieg gab eine verfassungsrechtlich bedenkliche Anordnung des Präsidenten vom September 2011, durch die der gewählte Gouverneur Agar abgesetzt und über den gesamten Bundesstaat der Ausnahmezustand verhängt wurde. Die Demokratie hatte in Blue Nile gerade einmal eineinhalb Jahre Bestand gehabt. Bei den Wahlen von 2010 hatte es erstmals ein wenig Föderalismus gegeben, da die Gouverneure der Bundesstaaten nicht vom Präsidenten ernannt, sondern vom Volk gewählt worden waren. Die Entlassung Agars hat gezeigt, mit dem Föderalismus wird es vorerst nichts werden.

Darfur: Neuer Frieden, alter Krieg

Die Abspaltung des Südens hatte auch Folgen für den schon lange andauernden Konflikt in Darfur. Zwar war der landesweite Einfluss der SPLM und des Südens häufig gering, sie unterstützten aber meist die Opposition in Darfur. Erst als die JEM 2008 Omdurman angriff, gelobte Salva Kiir, die SPLA stehe auf Seiten Khartums und werde, sollte es so weit kommen, die Regierung Sudans militärisch verteidigen. Ähnlich wie in Süd-Kurdufan und Blue Nile hat auch im Falle Darfurs die Abspaltung des Südens die Chance weiter geschmälert, in naher Zukunft eine landesweite politische Ordnung zu errichten, in der alle Bevölkerungsteile gleichberechtigt vertreten sind. Khartum ist zwar weiterhin nicht in der Lage, in Darfur einen klaren militärischen Sieg zu erringen, seine Machtposition dort wurde aber gefestigt.

Drei weitere Ereignisse trugen 2011 dazu bei, dass sich der Konflikt in Darfur wandelte. Am 14. Juli 2011, nur wenige Tage nach der Unabhängigkeit Südsudans und nach scheinbar endlosen Gesprächen, unterzeichneten bei den von Katar vermittelten Verhandlungen die Regierung Sudans und das Liberation and Justice Movement (LJM) endlich das «Doha Document for Peace in Darfur» (DDPD). Wie das frühere, in Abuja geschlossene «Darfur Peace Agreement» (DPA) waren allerdings auch am DDPD nicht alle Konfliktparteien beteiligt.

Der Anführer des LJM, Tijani el-Sissi, wurde Vorsitzender der Darfur Regional Authority, die die im Rahmen des DPA geschaffene, aber weitgehend untaugliche Transitional Darfur Regional Authority (TDRA) ersetzte. El-Sissi ist möglicherweise ein geschickterer Taktiker als Minni Minnawi, der auf Seiten der Rebellen der wichtigste Unterzeichner des DPA sowie Vorsitzender der TDRA und Chefassistent des Präsidenten der Republik war. Minnawi ist heute eines der wichtigsten Mitglieder der oppositionellen Sudan Revolutionary Front (SRF). Ob es aber el-Sissi gelingt, die Politik Khartums wirklich zu beeinflussen, bleibt abzuwarten.

Geopolitische Aspekte spielen in Darfur weiterhin eine Rolle. Libyen hat über lange Zeit in der Region mitgemischt, und der Sturz von Gaddafi hat die Rebellen von einem wichtigen Nachschubweg sowie Rückzugsort abgeschnitten, da die neue

Regierung Libyens Khartum wesentlich freundlicher gesinnt ist. Da auch die Verständigung zwischen Sudan und dem Regime von Idriss Déby im Tschad Fortschritte macht, werden die Widerstandsgruppen, die das DDPD nicht unterzeichnet haben, zunehmend in die Zange genommen. Die zukünftigen regionalpolitischen Folgen sind unklar: Auf absehbare Zeit werden innere Probleme Libyen davon abhalten, sich allzusehr um außenpolitische Probleme an seinen Peripherien zu kümmern. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass eine neue Regierung die groß-libyischen Visionen Gaddafis, für den Darfur zu Libyens Machtbereich gehörte, weiterverfolgt. Momentan ist das Verhältnis zwischen Baschir und Déby sehr gut und wurde im Januar 2012 weiter gefestigt, als Déby in Khartum Amani Hilal heiratete, die Tochter von Musa Hilal, Anführer der Dschandschawid. Man kann allerdings nicht davon ausgehen, dass das Verhältnis zwischen den beiden so ungetrübt bleibt. Débys Position im eigenen Land ist durchaus nicht sicher, und die Politik einer anderen, zukünftigen Regierung im Tschad würde unweigerlich auch Folgen für Darfur haben.

Ende Dezember 2012 gelang Khartum ein wichtiger Schlag, als (möglicherweise mit ausländischer Hilfe) Khalil Ibrahim, der Anführer der stärksten militärischen Widerstandsgruppe, der Justice and Equality Movement (JEM), bei einem Luftangriff getötet wurde. Die JEM wurde durch Khalils Tod zwar geschwächt, ist aber immer noch eine kampfstärke Truppe. Die Kämpfer der JEM haben sich mit der SPLA-N in Süd-Kurdofan verbündet und kämpfen mit ihr um die Ölfelder. Dem DDPD scheint es ähnlich zu ergehen wie dem DPA, da es von den meisten Widerstandsgruppen abgelehnt und auch von der Regierung Sudans bislang nur halbherzig umgesetzt wird. Darfur bleibt unterdessen Sudans schwelende Wunde. Die United Nations/African Union Mission in Darfur (UNAMID) weist darauf hin, die Gewalt in Darfur sei allerorten zurückgegangen, und mehr und mehr Binnenflüchtlinge und Exilanten kehrten freiwillig zurück. Dennoch befinden sich weiterhin Millionen in einem Zustand der Unsicherheit.

Eine einige bewaffnete Opposition und die Zukunft Sudans

Im August 2011 gab es erste offizielle Versuche, die Sudan Revolutionary Front (SRF) zu gründen, ein Bündnis bewaffneter Widerstandsgruppen von Blue Nile bis nach Darfur. In der Erklärung von Kauda einigten sich die SPLM-N, die Sudan Liberation Movement (SLM) – Abdel Wahid und die SLM – sowie Minni Minnawi auf ein Programm für einen Regierungswechsel. Malik Agar wurde zum Vorsitzenden des Bündnisses. Bis November des Jahres hatten alle drei Erstunterzeichner die Erklärung von Kauda bestätigt, und nun schloss sich ihnen auch die JEM an, die sich anfangs dem säkulären Programm der SRF gegenüber reserviert gezeigt hatte. Die zweite Erklärung der SRF war eindeutig und begann mit den Worten: «Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, das Regime der National Congress Party (NCP) zu stürzen und zwar mit allen dafür notwendigen Mitteln, zuvorderst durch das Zusammenspiel von politischen und militärischen Aktionen.»¹²

¹² Communiqué of the Sudan Revolutionary Front, 11. November 2011.

Rückblickend könnte 2011 das Jahr gewesen sein, in dem der vierte große Krieg im Sudan begann (die anderen drei sind die beiden Bürgerkriege zwischen Norden und Süden sowie der Krieg in Darfur). Wie es weitergehen wird, ist völlig unklar. Der neuerliche Konflikt zwischen Sudan und Südsudan könnte jede der beiden Seiten – oder alle beide – komplett verändern.

Alte Gegensätze haben eine neue Dimension angenommen. Die historisch gewachsenen Spannungen im Sudan zwischen Zentrum und Randgebieten sind einmal mehr das beherrschende Thema. Die Abspaltung des Südens hat die Konflikte im Sudan auf vielerlei Art verändert, und in naher Zukunft kommen auf das Land gewaltige Herausforderungen zu. In einer Reihe wichtiger Aspekte ist der sudanesishe Staat jedoch der alte geblieben – rücksichtslos und zerrüttet wie seit Jahrzehnten schon und nach wie vor eine Fehlkonstruktion. Der gesamte Staatsapparat dreht sich um das angespannte Verhältnis zwischen Zentrum und Randgebieten. Selbst für den Fall, das Zentrum der Macht werde gestürzt, so wie die SRF dies plant, kann es sein, dass auch dies nicht genügt, um die scheinbar wesensmäßigen Mängel des sudanesischen Staates zu beheben. Für einen grundlegenden Wandel im Sudan wird mehr nötig sein, als nur ein militärischer Erfolg.

Sudan, der Arabische Frühling und die Politik der Erschöpfung

Im Januar 2011 wurde die «Jugend» Sudans per Facebook dazu aufgerufen, am 30. Januar des Jahres gegen die Regierung von Präsident Baschir zu demonstrieren. Die Aktivisten versuchten so, den Aufstand in Tunesien gegen Präsident Ben Ali und die Demonstrationen in Kairo gegen das Mubarak-Regime nachzuahmen. Viele folgten dem Aufruf, und die Polizei in Khartum war einen Gutteil des Tages damit beschäftigt, die Proteste unter Kontrolle zu bekommen. Im Unterschied zu Tunesien und Ägypten nahmen die scheinbar führerlosen Demonstrationen allerdings keine Fahrt auf, und bald darauf war von ihnen nichts geblieben als zahlreiche Klicks auf Facebooks «Gefällt mir»-Button und ein gelegentliches Rauschen im Twitterwald. Unterdessen hörte der Sudan, gegen den am 30. Januar demonstriert worden war, auf, als politische Einheit zu existieren; seit Juli 2011 gibt es auf dem ehemaligen Staatsgebiet zwei Nationen, Sudan und Südsudan. Der Zerfall des Landes war die Folge einer Volksabstimmung im Südsudan über Einheit oder Abspaltung. Fast alle, die sich an der Abstimmung beteiligten, stimmten für die Abspaltung, und am 9. Juli 2011 wurde der Südsudan unabhängig. Obwohl die Sicherheitskräfte hart durchgegriffen hatten, verstummten die Aufrufe zu einer «Revolution» nicht. Neu entstandene Gruppen wie Sharara (arabisch für «Funke»), Girifna («Uns reicht's!») und Change Now trugen die Revolte an die Universitäten in Khartum und anderswo. Im Laufe des folgenden Jahres machten Studentenunruhen die Herrschenden im Sudan noch paranoider, als sie es sowieso sind, und sorgten bei der «offiziellen» Opposition für Unruhe. Als klar wurde, dass in Tunesien, Libyen und Ägypten der Arabische Frühling den politischen Islam an die Macht gebracht hatte, begann die den Sudan regierende National Congress Party (NCP), die Unruhen in der Region zu unterstützen, sah sie darin doch ihr islamistisches Programm bestätigt. Im November 2011 erklärte Präsident al-Baschir auf einer Konferenz, an der auch Vertreter der neuen Regierungen in Tunesien und Libyen teilnahmen, der Putsch, durch den er 1989 an die Macht gekommen war, sei Sudans Version des Arabischen Frühlings gewesen.¹

Dennoch ist sich die Nomenklatura der NCP darüber im Klaren, dass die Ereignisse in der Region nach wie vor auch im Sudan Folgen haben können. Speziell die Ereignisse in Libyen werfen ihren Schatten auf Sudans Randgebiete. Was im Sudan zu solchen Vorkommnissen jedoch fehlt, ist ein Bengasi-, ein Deraa-Ereignis, das heißt,

1 «No «Arab Spring» will occur in Sudan anytime soon, Bashir says», Sudan Tribune, 25. November 2011 (abgerufen am 25. November 2011), <http://www.sudantribune.com/No-Arab-Spring-will-occur-in-Sudan,40818>

die Massendemonstrationen, die die Macht der arabischen Alleinherrscher untergruben. Die Spaltung zwischen Stadt und Land ist ein beständiges Merkmal der sozio-ökonomischen Lage im Sudan und ihres politischen Überbaus. Im Folgenden soll versucht werden, das vielschichtige Feld politischen Handelns im Sudan abzustecken.

«Versuchs wieder, scheitere wieder, scheitere weniger dramatisch!»

Zwischen den Demonstranten vom 30. Januar und den Bewegungen in anderen Teilen der arabischen Welt gab es durchaus Gemeinsamkeiten, allerdings fehlte den Demonstrationen im Sudan die massenhafte Unterstützung. So wurde berichtet, dass auf den belebten Straßen Khartums Schaulustige die protestierenden Studenten und jungen Berufstätigen verspotteten und ihnen zuriefen, wenn sie es mit dem Machtwechsel ernst meinten, müssten sie ja wenigstens der brutal zuschlagenden Polizei standhalten können. Zwischen den Demonstranten und «den Leuten auf der Straße» gab es offensichtlich einen tiefen Graben. Auffällig war jedoch auch, dass die stets wachsamen Sicherheitskräfte von den Demonstrationen offensichtlich überrascht wurden, die weitgehend online in Sozialen Netzwerken vorbereitet worden waren. Die neuen Demonstranten mieden die hierarchischen Strukturen des herkömmlichen politischen Untergrunds, die größtenteils von der sudanesischen Linken stammen, und nutzten stattdessen ein «frei zugängliches» Format – das allerdings den Nachteil hat, das nur diejenigen mit der entsprechenden Technologie, mit Internetanschluss und Smartphone, tatsächlich auch Zugang haben. Zeitpunkt und Ort der Kundgebungen wurden online diskutiert und verabredet. In ihrem Frust darüber, keine Anführer dingfest machen zu können, verhafteten die Sicherheitskräfte so ziemlich jeden, dem sie auf der Straße habhaft werden konnten. Anfangs waren die Vertreter des National Intelligence and Security Service (NISS) verblüfft, dass die Demonstrationen scheinbar keine Anführer hatten, und verhafteten deshalb die üblichen Verdächtigen, das heißt die Söhne und Töchter bekannter Persönlichkeiten, von Journalisten und Oppositionspolitikern, die auch an den Protesten teilnahmen. Nachdem die erste Welle der Demonstrationen abgeklungen war, entwickelte der NISS neue Maßnahmen. Die NCP und der NISS gründeten eine «Cyber-Dschihad-Truppe»², bestehend aus jungen, loyalen und technisch beschlagenen Anhängern der NCP. Zudem verstärkte die NCP ihre Internetarbeit erheblich und gründete zahlreiche NCP-freundliche Nachrichten- und Propaganda-Portale. Anlässlich der Einweihung eines neuen Kraftwerks in Um Rwaba in der Provinz Nord-Kordofan erklärte Präsident Baschir, der hier erzeugte Strom werde junge Anhänger der NCP in die Lage versetzen, Computer zu nutzen und den Gegnern seiner Herrschaft auf Facebook Paroli zu bieten.³ Diese Ausführungen des Präsidenten, die er in dem umgangssprachlichen Arabisch machte, wie es im Sudan auf dem Lande gesprochen wird, wiesen auf ein Problem der

2 «No «Arab Spring» will occur in Sudan anytime soon, Bashir says», *Sudan Tribune*, 25. November 2011 (abgerufen am 25. November 2011), <http://www.sudantribune.com/No-Arab-Spring-will-occur-in-Sudan,40818>

3 al-Sahafa, 9. Februar 2011 (abgerufen am 10. Februar 2011), <http://alsahafa.sd/details.php?articleid=21985>

neuen Aktivisten hin: Zwar bekennen sie sich zu den gleichen, vermeintlich universellen Rechten und Freiheiten wie ihre Gleichgesinnten in der Arabischen Welt, ihre städtische Ausrichtung und begrenzte Reichweite trennt sie aber von den Kämpfen der Massen, die sie mobilisieren wollen. Der ländliche Teil Sudans – und damit der Teil des Landes, in dem junge Männer von Rebellenbewegungen und den paramilitärischen Kräften der Regierung angeworben werden – ist für sie unerreichbar.⁴ Die National Islamic Front (NIF), Vorläufer der regierenden NCP, gelang 1989 durch die Unterstützung ihrer Studenten- und Jugendorganisationen an die Macht. Seinerzeit kontrollierte Islamic Trend, die Studentengruppe der NIF, fast sämtliche Studentenvereinigungen im Lande. Die neuen Machthaber in Khartum waren auf die Energie und den Eifer ihrer jungen Unterstützer angewiesen, um ihr islamisches Regime gegen politische Angriffe im Zentrum und die militärische Bedrohung in den Randgebieten durch die Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M) zu verteidigen. Im Unterschied zu ihren Vorläufern war es der SPLA/M gelungen, den Aufstand über den Süden hinaus nach Süd-Kurdufan und Blue Nile auszudehnen, und selbst in Darfur verfügte sie über Einheiten, die von Dawood Yahia Bolad angeführt wurden, einem ehemaligen islamischen Aktivisten, der, bevor er sich den Rebellen anschloss, die Studentenvereinigung Khartums (KUSU) geleitet hatte. Im November 1989 begann

Proteste in Khartum



das Regime, da es ihm am Geld mangelte und es sich der Ergebnisheit der Sudanesischen Armee (SAF) nicht gewiss war, die paramilitärischen Popular Defence Forces (PDF) aufzubauen. Die ersten Rekruten wurden 1990 in einem Lager nahe al-Qitena, einem verschlafenen Städtchen am Weißen Nil, ausgebildet. Innerhalb nur weniger Jahre wurde die PDF zu einer schlagkräftigen Truppe, und beständig kamen neue Rekruten hinzu, teils loyale junge Studenten aus dem Zentrum des Landes, teils – und das war wichtiger – kampferprobte «Fursan» (Reiter) aus den ländlichen Gebieten an der Grenze zwischen Norden und Süden. Als 2003 der Krieg in Darfur ausbrach, spielten die von den PDF ausgebildeten und bewaffneten Mudschaheddin sowohl auf Seiten der Aufständischen, der Tora Bora, als auch auf Seiten der regierungstreuen Milizen, den berüchtigten Dschandschawid, eine bedeutende Rolle. Der unlängst bei Kämpfen getötete Anführer des Justice and Equality Movement (JEM), Khalil Ibrahim, war ein führender Kommandeur der PDF gewesen und hatte sich bei zahlreichen Kampfeinsätzen gegen die SPLA/M im Südsudan bewährt. Die jungen Menschen im Sudan – und damit eben diejenigen, die die Facebook-Aktivistinnen mobilisieren wollten – waren bei der ethnischen und religiösen Zersplitterung des Landes und der militärischen Eskalation der Konflikte gleichermaßen Täter und Opfer.

Die lange Blüte der Islamischen Bewegung

Um zu begreifen, warum es trotz aller gegenteiliger Anzeichen Präsident Baschir und der NCP gelang, den Arabischen Frühling für ihre Zwecke zu nutzen und einen allgemeinen Aufstand abzuwenden, muss man in die Geschichte zurückgehen und sich mit der Entstehung der NCP und ihres Vorläufers, der Islamischen Bewegung, beschäftigen. Ein NCP-Kader sagte, der Arabische Frühling komme aus den Moscheen, und im Sudan regiere die NCP von den Moscheen aus.⁵

Als am 30. Juni 1989 Brigadegeneral al-Baschir und seine Kameraden im Revolutionskommandorat die Macht ergriffen und die gewählte Regierung von Premierminister Sadiq al-Mahdi stürzten, taten die Eliten Sudans den ganzen Vorgang zynisch ab. Der 45 Jahre alte Umar Hasan Ahmad al-Baschir war seinerzeit ein Militär ohne Verbindungen zur Macht, und die Offiziere, die 1989 putschten, waren, im Unterschied zu ihren Vorgängern, nicht Teil der herrschenden Elite Sudans. Sie kamen allesamt vom Lande und hatten weder viel Besitz noch Bildung, noch hatten sie führende Positionen während der Kolonialzeit oder danach im unabhängigen Sudan innegehabt. Dem Kommandorat gehörten sogar – obgleich sich das bald als bloße Geste herausstellte – Offiziere aus den Randgebieten Sudans an, aus den marginalisierten Provinzen im Süden, den Nuba-Bergen und Darfur, womit erstmals, um einen Begriff aus der Zeit zu verwenden, «nationale Minder-

5 Mustafa al-Tayeb, al-Intibaha, 13. Februar 2012 (abgerufen am 14. Februar 2012), http://alintibaha.net/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10036:2012-02-13-03-31-40&catid=99:2011-06-22-23-00-34&Itemid=763

heiten» bei einem Militärputsch eine Rolle spielten.⁶ Die Macht von Al-Baschir und seinen Kameraden ruhte auf zwei Säulen: der SAF, innerhalb der sie in den 1970er und 1980er Jahren Karriere gemacht hatten, und der Islamischen Bewegung. Dank der großzügigen Unterstützung der USA waren die SAF unter der Herrschaft von Dschafar an-Numairi (1969-1985) erheblich gewachsen, und ins Offizierskorps, traditionell eine Domäne der Eliten aus Khartum, waren während dieser Zeit vermehrt Militärs aus den ländlichen Provinzen Sudans aufgenommen worden. Zu dieser geografischen «Demokratisierung» der Streitkräfte war es aus zwei Gründen gekommen: Zum einen hatte die Regierung das Bildungswesen ausgebaut, zum anderen wollte sie ihren Gegnern das Wasser abgraben.

Im Jahr 1977 näherten sich die Interessen der Islamischen Bewegung und des Regimes an. Einige Jahre zuvor hatte sich Numairi mit der Kommunistischen Partei Sudans überworfen, mit der Sowjetunion gebrochen und sich mit Sadats Ägypten verbündet. Im Juli 1977 vereinbarte Numairi mit der Oppositionspartei Nationale Front, mit Sadiq al-Mahdis Umma-Partei und mit der von Hassan al-Turabi angeführten Islamischen Bewegung einen Prozess der nationalen Versöhnung, und den beiden Letztgenannten wurden Alibifunktionen im Politbüro der regierenden Sudan Socialist Union (SSU) übertragen. Sadiq al-Mahdi gelang es nicht, sich mit der neuen Lage zu arrangieren, er gab sein Amt wieder auf. Turabi hingegen nutzte die Gelegenheit. Nach Jahren der Verfolgung und des Exils konnten sich Turabi und seine Anhänger nun mit dem Regieren vertraut machen, etwas das sie schließlich für ihre eigenen Zwecke zu nutzen wussten. Unter Studenten und Akademikern konnte die Islamische Bewegung fast konkurrenzlos agitieren. Es dauerte nicht lange, und islamistische Kader stellten in der Verwaltung die Mehrheit; auch in der Armee und bei den Sicherheitskräften wuchs ihre Zahl.⁷

Am 9. März 1985 befahl Numairi die Verhaftung wichtiger Funktionäre der Islamischen Bewegung. Turabi behauptete, Numairi habe dies unter Druck der USA getan, um den wachsenden Einfluss der Islamisten zu stoppen. Was auch immer die Hintergründe waren – Numairis Regime überlebte diese Aktion nicht. Schwere Dürren, der erneute Ausbruch des Bürgerkriegs im Süden sowie die Verarmung von Khartums Mittelklasse ließen das Regime zusammenbrechen. Im März und April 1985 wurde die Hauptstadt von Demonstrationen erschüttert, und Streiks lähmten den Staatsapparat. Unter dem Druck der Straße erklärte das Oberkommando der SAF am 6. April 1985 Numairi, der sich seinerzeit zur Genesung in den USA aufhielt, für abgesetzt. Der Militärische Übergangsrat (TMC), ein auf die Schnelle von den SAF eingesetztes Gremium, übernahm die Macht und versprach innerhalb eines Jahres freie Wahlen – was auch geschah. Allerdings weigerte sich der TMC, Numairis drakonische Schariagesetze zu annullieren und seine Sicherheitskräfte aufzulösen – obgleich das die

6 Informationen zu Herkunft und politischer Zugehörigkeit der Mitglieder des Revolutionären Kommandorats finden sich bei Ann Mosely Lesch: Sudan: Contested National Identities, Oxford, James Currey, 1998, S. 226-227.

7 Ein Bericht über diese Zeit aus islamistischer Perspektive findet sich (in arabischer Sprache) bei Hassan al-Turabi: Die islamische Bewegung im Sudan: Fortschritte, Erfolge und Methoden, Rabat, Verlag al-Furgan, 1991.

Gewerkschaften, die die Streiks, die zum Sturz Numairis führten, organisiert hatten, entschieden forderten. In beiden Fragen paktierten die Islamisten mit den Generälen gegen die weltlich ausgerichteten Gewerkschaften.

Um sich an die neuen Verhältnisse anzupassen, reorganisierte Turabi die Islamische Bewegung, und im April 1985 wurde die NIF gegründet.⁸ Bei den Wahlen 1986 gelang der NIF jedoch, im Gegensatz zu Turabis Erwartungen, kein durchschlagender Erfolg.⁹ Besonders enttäuscht war er vom Abschneiden in Darfur, da er geglaubt hatte, es sei ihm, während seiner kurzen Amtszeit als Politischer Kommissar für Darfur innerhalb der SSU, gelungen, die Region gründlich zu «islamisieren». Mit ihren 28 Sitzen im Parlament und einer lautstarken außerparlamentarischen Bewegung hatte die NIF aber genügend Macht, um in einem Parlament, in dem sich die Umma-Partei von Premierminister Sadiq al-Mahdi und die von Mohamed Osman al-Mirghani angeführte Democratic Unionist Party (DUP) die Waage hielten, das Zünglein an derselben zu sein. Der NIF gelang es so, die Aufhebung der Schariagesetze und einen Verhandlungsfrieden im Süden zu verhindern. Wäre die SPLA/M im Parlament in Khartum vertreten gewesen, hätte sich die politische Lage zu Ungunsten der Islamisten verschoben – was nicht zuletzt die 39 vakanten Sitze des Südsudans belegten. Die NIF, der dies wohl bewusst war, unterstützte deshalb die SAF bei ihrem Krieg gegen die SPLA/M nur umso mehr, während gleichzeitig, in einer propagandistischen Offensive, die sieben Tageszeitungen der NIF beständig einen von Kommunisten, Schwarzafrikanern und westlichen Zionisten geführten Kreuzzug gegen das arabische und moslemische Zentrum Sudans beschworen.¹⁰ Der stellvertretende Generalsekretär und Fraktionsführer der NIF, Ali Osman Mohamed Taha, klapperte die Standorte der SAF im Süden ab, um dort die Stimmung bei den Offizieren auszuloten.¹¹ Während einer dieser Reisen lernte er den Brigadegeneral Omar al-Baschir kennen, der zu der Zeit SAF-Truppen in Mayom (Provinz Upper Nile) kommandierte.

Der Arabische Frühling – ein sudanesischer Vorgeschmack

Präsident Baschirs Behauptung, der Arabische Frühling habe im Sudan bereits 1989 stattgefunden, bezieht sich auf den frühen Erfolg der dortigen islamischen Bewegung. Zutreffender ist allerdings der Vergleich der Ereignisse vom April 1985 mit dem Arabischen Frühling von 2011. Numairi, ein Alleinherrscher im Stile Nassers, war das Gegenstück zu Gaddafi und Mubarak – und eben nicht Baschir. Innerhalb von 16 Jahren, zwischen 1969 und 1985, verwandelte sich Numairi von einem arabischen

8 Einzelheiten bei Abdelwahab El-Affendi: *Turabi's Revolution: Islam and Power in Sudan*, London, Grey Seal, 1991, S. 131-151.

9 Eine Einschätzung des Abschneidens der NIF bei den Wahlen von 1986 findet sich bei James L. Chiriyankandath: «1986 Elections in the Sudan: Tradition, Ideology, Ethnicity: And Class?», *Review of African Political Economy* Nr. 38, 1987.

10 Ein Überblick der Ereignisse im Parlament zwischen 1986 und 1989 findet sich bei Kamal Osman Salih: «The Sudan, 1985-9: The Fading Democracy», *The Journal of Modern African Studies* 28, 1990.

11 Ann Mosely Lesch: *Sudan: Contested National Identities*, S. 86.

Sozialisten nach dem Vorbild Nassers zum Vertreter einer «wirtschaftlichen Öffnung» im Stile Sadats – doch gelang es ihm nicht, zu einer Art Mubarak des Sudan zu werden. Während Sadat 1981 von eben jenen Islamisten ermordet wurde, die er hatte instrumentalisieren wollen, um die Massen zu beruhigen, die seine Herrschaft im Januar 1977, während der Brot-Tumulte in Kairo, in Frage gestellt hatten, wurde Numairi vom Militär gestürzt als es 1985 zu ähnlichen Ausschreitungen in Khartum kam. Dies ist vergleichbar mit dem Schicksal, dass im Februar 2011 Mubarak ereilte.

Die Islamistische Bewegung im Sudan profitierte von der kulturellen und gesellschaftlichen Entfremdung, die landflüchtige Sudanesen durchmachten, die der Arbeit wegen in die Städte gezogen waren. Das Versprechen einer islamischen Renaissance lieferte diesem ehrgeizigen Kleinbürgertum das Vokabular, seine Unzufriedenheit mit der «revolutionären» Modernisierung der 1960er und 1970er Jahre auszudrücken sowie mit den Erben der Kolonialherrschaft, einer abgekapselten Elite, die im Stil der vormaligen Kolonialherren regierte und sich auf halbfeudale Verhältnisse stützte. So kam bei den ersten Wahlen nach dem Sturz Mubaraks beispielsweise die Wafd-Partei, die in der Zeit vor Nasser die Politik in Ägypten dominiert hatte, nur auf magere 7,6 % der Sitze, während die Freiheits- und Gerechtigkeitspartei, der politische Flügel der Ägyptischen Moslembrüder, knapp die Hälfte der Sitze gewann. Auf den zweiten Platz kam mit 24 % die Partei des Lichts, die für eine ultrakonservative Strömung des politischen Islams steht.¹²

Das schlechte Abschneiden der NIF bei den Wahlen von 1986 scheint darauf hinzudeuten, dass entweder Numairis Revolution die Vorherrschaft der alten Eliten Sudans nicht wesentlich erschüttern konnte oder aber dass die NIF ihre Hausaufgaben nicht gemacht hatte. In diesem Sinne haben mehrere islamistische Abweichler kürzlich behauptet, der Staatsstreich von 1989 sei verfrüht erfolgt und der Partei von einem machtgierigen Kreis um Turabi aufgezwungen worden. Hätte die NIF nur abgewartet, so die Argumentation, wäre die Partei schließlich an die Macht gewählt worden und hätte der Welt zeigen können, dass eine friedliche und demokratische islamistische Regierungsform möglich ist.¹³ Tatsächlich aber lässt die seinerzeitige Lage solche Erklärungsversuche nicht zu. Numairi gelang es nicht, die Machtbasen seiner Hauptkonkurrenten, der Umma-Partei und der DUP, in den ländlichen Gebieten Sudans zu zerschlagen, und nach dem Aufstand von 1985 waren die beiden bei den Wahlen so dominant wie zuvor.

Um die Macht der Umma-Partei und der DUP auf dem Lande zu untergraben, versuchte die NCP traditionelle Verwaltungsstrukturen, die die Macht der beiden Parteien stützten, unter ihre Kontrolle zu bekommen. Anfangs setzte die NCP auf Gewalt, um ihre Verbündeten an der Spitze örtlicher Verwaltungen zu installieren, lernte jedoch allmählich, dass eine versöhnliche Politik besser funktionierte. Dort,

12 David D. Kirkpatrick: «Islamists Win 70% of Seats in the Egyptian Parliament», New York Times, 21. Januar 2012 (abgerufen am 8. Februar 2012), http://www.nytimes.com/2012/01/22/world/middleeast/muslim-brotherhood-wins-47-of-egypt-assembly-seats.html?_r=1

13 Siehe z.B. (in arabischer Sprache) Tayeb Zein al-Abdin: «Die Geschichte der Islamischen Bewegung unter dem Errettungsregime», al-Sahafa, 12. Februar 2012 (abgerufen am 12. Februar 2012), <http://www.alsahafa.sd/details.php?articleid=41316&ispermanent=0>

wo alte Strukturen nicht nachgeben wollten, förderte die Regierung den demografischen Wandel, entweder indem sie unbestimmte Stammesgrenzen zu fixen Trennlinien machte, oder indem sie nomadischen Gemeinschaften, die über wenig Land verfügen, den Vorzug gab vor sesshaften Bevölkerungsgruppen. In Darfur führte eine derartige Stammespolitik zu Konflikten, die weitaus heftiger ausfielen, als die Regierung erwartet hatte.

Ein anderer Ansatz war der Versuch der Regierung, die jüngere Generation dadurch auf ihre Seite zu bringen, dass man das Hochschulwesen ausbaute. In jeder größeren Stadt wurden neue Universitäten gegründet, die allerdings häufig nur über wenig Personal und geringe Mittel verfügten. Akademiker, die der Regierung vorwarfen, übereilt vorzugehen und nicht auf die Qualität der Bildung zu achten, begriffen nicht, worum es hierbei eigentlich ging. Die von der NCP gegründeten Universitäten waren ideologische Trainingslager für die Landjugend, für junge Menschen, die in ihren Familien häufig die ersten waren, die in den Genuss einer weiterführenden Ausbildung kamen und die dadurch begannen, die Bande zwischen ihren Sippen und der sich auf konfessionelle Klientenbeziehungen stützenden alten Ordnung in Frage zu stellen. Selbst auf diesem Terrain, auf dem sich die NCP ausgesprochen sicher fühlte, kam sie jedoch ins Straucheln. In den am wenigsten entwickelten Gebieten des Sudans verwandelte sich die Wut junger Menschen darüber, dass die versprochene Entwicklung ausblieb – und damit auch die einträglichen Stellen, auf die die gebildete, eigennützige Elite gehofft hatte –, in Wut auf das System. Speziell in Darfur und Korofan schlossen sich gebildete junge Menschen den neuen Rebellengruppen an und versuchten so, sich aus ihrer regionalen und/oder ethnischen Randständigkeit zu befreien. Die Regierung reagierte darauf, indem sie die Bekämpfung der Aufständischen in Darfur anderen überließ – und zwar ihren getreuen Stammesmilizen, wodurch sich die ethnische Zersplitterung und, im großen Stil, die Kluft zwischen den Kernlanden Sudans und seiner Peripherien weiter verschärfte.

Die Machtverteilung zwischen den Regionen war nicht nur für unzufriedene junge Männer in den Randgebieten ein Thema, 1998/99 führte dies auch zum Zerwürfnis zwischen Staatsoberhaupt Omar al-Baschir und dem Oberhaupt der Islamisten, Turabi – was zum Sturz Turabis und einer Spaltung der Islamisten führte, deren von Ali Osman Mohamed Taha angeführte Mehrheit sich auf die Seite von Präsident Baschir schlug. Turabi stachelte Anhänger der NCP besonders in Randgebieten wie Darfur und Kurdufan gegen Baschir auf, und, im Dezember 1999, spitzte sich der Widerstreit zu, als Turabi, der Präsident des Parlaments, eine Reihe von Verfassungsänderungen durchsetzte, durch die dem Präsidenten die Befugnis genommen wurde, die Gouverneure der Provinzen zu ernennen. Angesichts dieser Lage, rief Baschir den Notstand aus und löste die Nationalversammlung auf.

Die Politik der Erschöpfung

Bedenkt man all dies, wird es möglich zu erklären, warum es im Januar 2011 zu keinem Sudanesischen Frühling kam – und das, obgleich das Regime in Khartum ein Drittel des Staatsgebiets eingebüßt und mit einer schweren Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte.

Gegen die Herrschaft der NCP gibt es vor allem zwei Arten von Opposition, einmal bewaffnete Widerstandsgruppen in Darfur, Blue Nile und Süd-Kurdufan sowie, in Khartum, Vertreter der alten Herrschaftseliten (wozu man auch Hassan al-Turabi rechnen kann). Zwar gibt es zwischen diesen beiden Gruppen Berührungspunkte, sie stehen jedoch für Programme, die sich grundlegend voneinander unterscheiden.

Analog zur SPLA/M wollen die bewaffneten Gruppen ein breites Bündnis der Marginalisierten bilden und Khartum einnehmen – wodurch die Beziehung zwischen Zentrum und Randgebieten auf den Kopf gestellt würde. Was ihre Machtbasis betrifft, verstehen sich die Mitglieder dieses Bündnisses als rein ethnische Gruppen, deren Gemeinsamkeit allein darin liegt, dass sie sich als Träger einer afrikanischen Identität und damit im Widerspruch zu den arabischen Sudanesen sehen. Verknüpft man ethnische und politische Identitäten auf eine solche Art, mag das zwar dabei helfen, in den Kriegsgebieten Kämpfer zu rekrutieren, es verurteilt die Aufständischen jedoch zu einem ewigen Provinzialismus.¹⁴ Die Aufständischen betreiben somit spiegelbildlich die spalterische Ideologie, die von eben jenem Zentrum der Macht, das sie verändern wollen, propagiert wird, und sie treiben damit einen entscheidenden Teil der Bevölkerung der NCP mit der von ihr beschworenen Belagerungsmentalität in die Arme. Selbst da, wo die Aufständischen anhaltende Unterstützung genießen, können die Herrschenden in Khartum noch eine ausreichende Anzahl von Verbündeten unter den in Randgebieten lebenden Arabern finden, sind diese doch qua ethnischer Zuordnung von vornherein von den Befreiungskämpfen ausgeschlossen. Die NCP ist so in der Lage, das geringe Maß an Kontrolle, das sie in den unruhigen Randgebieten Sudans hat, aufrecht zu erhalten.¹⁵ Die Aufständischen kommen so kaum vom Fleck und können entsprechend von Khartum und anderen Mächten in der Region – darunter das jetzt unabhängige, frisch auftretende Juba – als Werkzeuge genutzt werden –, wodurch die von der NCP geschürten Verschwörungstheorien nur noch mehr Stoff bekommen.

Die alten politischen Parteien verfolgen unnachgiebig ihre Ziele, nämlich die Wiederherstellung der politischen Ordnung von vor dem Putsch von 1989. Die Oppositionsparteien, einst Verbündete der SPLA/M im Rahmen der National Democratic Alliance (NDA), haben sich mittlerweile in Khartum wieder angebedert. Der ehemalige Premierminister Sadiq al-Mahdi vollzog als erster die Kehrtwende, als er 1999 ein Abkommen mit Präsident Baschir schloss – was in der Folge zur Spaltung seiner Partei führte. Sein Stellvertreter und Vetter, Mubarak al-Fadil al-Mahdi, der seinerzeit Generalsekretär der NDA war, beschloss mit einer nicht unbedeutenden Gruppe von Anhängern, die Umma-Partei zu verlassen und sich der NCP-Regierung anzuschließen. Später führte er dann, erdrückt von der Übermacht der NCP, noch eine Zeit lang seine eigene Partei an, bevor er, politisch diskreditiert, zur Umma-Partei zurückkehrte. Mohamed Osman al-Mirghani, Chef der DUP und Vorsitzender

¹⁴ Zum Begriff der «Provinz-Rebellen» in Afrika siehe William Reno: *Warfare in Independent Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, S. 206-241.

¹⁵ Beispielhaft dafür ist, wie die Regierung die nördlichen Rizeigat für den Krieg in Darfur mobilisierte, vgl. M.W. Daly: *Darfur's Sorrow: The Forgotten History of a Humanitarian Disaster*, 2. Auflage, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, S. 258-268.

der NDA, wählte sich Ali Osman Taha zum Partner. Im Jahr 2003, nachdem deutlich geworden war, dass die SPLA/M die Verhandlungen mit der Regierung in Khartum nicht an den Forderungen der Nordsudanese scheitern lassen würde, unterzeichneten die beiden ein Rahmenabkommen. Im Juni 2005, nach Verhandlungen in Kairo, unterzeichnete die NDA schließlich ein Abkommen mit der Regierung.¹⁶

In Khartum galten mittlerweile nicht mehr die Regeln, an die die alten politischen Parteien gewöhnt waren. Sie beklagten den Tod von John Garang, da sie gehofft hatten, er werde den Sudan der Zeit vor der Machtübernahme der NCP wiederherstellen. Während der Übergangsphase des CPA hinkten sie stets den Machtspielen zwischen SPLM und NCP hinterher. Lange Zeit konnten sie sich nicht entscheiden, ob sie an den Wahlen im April 2010 teilnehmen oder sie boykottieren sollten. Schließlich stellten sie Präsidentschaftskandidaten auf – jede Partei ihren eigenen. Als die SPLM dann kurzfristig, nachdem es wohl zu einer Übereinkunft mit der NCP gekommen war, ihren Präsidentschaftskandidaten Yasir Arman zurückzog, waren sie perplex. Und schließlich wussten sie nicht, wie sie auf die Abspaltung Südsudans reagieren sollten.

Die Katastrophe, die die Teilung des Landes bedeutete, würde, glaubten sie, die Mehrheit der Nordsudanese in ihr Lager treiben. Was sie dabei nicht bedachten, war, dass die chauvinistisch nordsudanese und oft rassistische Propaganda der NCP großen Erfolg gehabt hatte. Wesentlich dazu beigetragen hatte das Just Peace Forum (JPF), eine Partei, die kurz vor Abschluss des CPA gegründet worden und deren wesentliches Ziel es war, den Nordsudan von seinen Gebieten im Süden abzutrennen. In seinem Sprachrohr, der Zeitung *al-Intibaha*, trat das JPF entschieden für Ziele ein, die die NCP-Politiker nur vorsichtig andeuteten, nämlich dass die Abspaltung des Südens besser sei, als Sudans arabisch-moslemische Identität in einem Einheitsstaat zu verwässern,¹⁷ da in einem solchen Staat die SPLM und ihre Verbündeten mitregieren und, im schlimmsten Fall, sogar die Macht übernehmen könnten. Entsprechend griff das JPF jene Klauseln des CPA, die eine Machtteilung vorsahen, als hochverräterisch an und forderte eine rasche Volksabstimmung. Ali Osman Mohamed Taha, der das Abkommen wesentlich ausgehandelt hatte, wurde auf den Seiten von *al-Intibaha* regelmäßig hämisch angegriffen, während man die Falken in der NCP, die scharf mit der SPLM ins Gericht gingen, hochleben ließ.

Die damaligen Positionen von *al-Intibaha* haben sich mittlerweile fest etabliert. Präsident Baschir selbst, nebenbei gesagt ein Neffe des Vorsitzenden des JPF, erklärte im Dezember 2010, dass, habe sich der Süden des Landes erst abgespalten, der verbleibende Nordsudan endlich seine moslemisch-arabische Identität voll umsetzen

16 Reuters: «Sudan opposition sign deal but major issues left», *Sudan Tribune*, 18. Juni 2005 (abgerufen am 12. April 2012), <http://www.sudantribune.com/Sudan-opposition-sign-deal-but,10237>

17 Diese Vorstellung entwickelte sich in der Islamischen Bewegung Mitte der 1970er Jahre, als viele in der Bewegung über die Unterstützung, die Numairi im Süden genoss, enttäuscht waren. Vgl. Abdelwahab El-Affendi: ««Discovering the South»: Sudanese Dilemmas for Islam in Africa», *African Affairs* 89, 1990, S. 378-379.

könne.¹⁸ Zu einer jubelnden Menge in Gadaref, im Zentralsudan, sagte er, alle Gesetzgebung werde in Zukunft auf dem Scharia-Recht beruhen, Arabisch zur Staatssprache erklärt und der Islam zur Staatsreligion gemacht werden. Bereits in den 1980er Jahren hatten die Zeitungen der NIF ähnliche Positionen vertreten, und, nachdem die NIF 1989 die Macht übernommen hatte, war dergleichen auch in den staatlichen Medien zu hören. Der Unterschied war, dass seinerzeit davon ausgegangen wurde, die SAF würde, gemeinsam mit den Gotteskriegerern des PDF, die SPLA unweigerlich besiegen und dann das Dar al-Islam (das Gebiet moslemischer Herrschaft) auf den christlichen und heidnischen Süden ausdehnen.

Im Jahr 2011, nachdem die Kämpfe zwischen der SPLA/M-Nord und der SAF in Süd-Kurdofan und Blue Nile erneut ausgebrochen waren, schraubte das JPF seine Dschihad-Propaganda um einige Stufen hoch, und die Opposition in Khartum musste hilflos dabei zusehen, wie ihr die Felle davonschwammen. Die zwei wichtigsten Oppositionsparteien, Umma und DUP, brachen ihre Verbindungen zu den National Consensus Forces, dem auf recht wackligen Beinen stehenden Nachfolger der NDA, ab, einer Dachorganisation, der außer den beiden genannten Parteien auch Turabis PCP, die SPLM-Nord, die Kommunistische Partei und weitere kleinere Gruppen angehörten. Ende November 2011 beschloss Mohamed Osman al-Mirghanis DUP, entnervt von der langen Machtastinze und dem andauernden Verlust von Mitgliedern an die NCP, Baschirs Kabinett beizutreten. Wie gewöhnlich zierte sich Sadiq al-Mahdi von der Umma-Partei erst einmal und lehnte das allzu plumpe Ansinnen der NCP ab, gemeinsam mit DUP und NCP zu einer neuen Partei, dem Umma Unionist Congress zu verschmelzen.¹⁹ Dessen ungeachtet drängte er aber seinen ältesten Sohn und mutmaßlichen Nachfolger Abd al-Rahman dazu, es Mirghanis Sohn Gaafar al-Sadiq gleichzutun und eine Stelle als Berater des Präsidenten anzunehmen.²⁰

Auf Seiten der unbeugsamen Opposition befinden sich zwei eigenartige Partner, Turabis PCP und die Kommunistische Partei. Die erste hat tiefsitzende persönliche und ideologische Vorbehalte gegen die NCP, die zweite ihre eigenen trotzigigen Grundsätze. Die SPLM-Nord hat sich aus der parlamentarischen Politik verabschiedet, als sie beschloss, in Süd-Kurdofan und Blue Nile zu den Waffen zu greifen – und das, obgleich es noch 2010 so ausgesehen hatte, als könne sie zu einer einflussreichen politischen Kraft werden, was aber im letzten Augenblick daran scheiterte, dass die SPLM ihren Präsidentschaftskandidaten Yasir Arman (der aus dem Norden stammt und der jüngste unter den Kandidaten war) zurückzog, um den glatten Ablauf der Abtrennung des Südens nicht zu gefährden.

18 «Sudan's Bashir endorses lashing of YouTube woman, says North will transform into Islamic state», *Sudan Tribune*, 20. Dezember 2010 (abgerufen am 13. April 2012), <http://www.sudantribune.com/Sudan-s-Bashir-endorses-lashing-of,37345>

19 al-Sahafa, 10. März 2011 (abgerufen am 10. März 2011), <http://alsahafa.sd/details.php?articleid=23682>

20 «Sons of Sudan's opposition leaders appointed as Bashir's aides», *Sudan Tribune*, 30. November 2011 (abgerufen am 30. November 2011), <http://www.sudantribune.com/Sons-of-Sudan-s-opposition-leaders,40858>

«Shabab la ahzab»: Jugend statt Parteien

Die recht junge Protestbewegung, die sich im Vorfeld der Wahlen vom April 2010 unter dem Namen Girifna bildete, einem losen Zusammenschluss von Studenten und Akademikern, ging aus dieser Pattsituation hervor. Die jungen Männer und Frauen von Girifna – und später von Sharara und Change Now – eint die Erfahrung, dass sie Mitglieder der alten Oppositionsparteien sind, Fußvolk, das nichts zu sagen, nichts zu entscheiden hat. Auf den Straßen – das heißt, in den wenigen Fällen, in denen sie an Polizei und Sicherheitskräften in Zivil vorbeikamen – machten die jungen Demonstranten ihrer Wut auf die Vetternwirtschaft und Korruption im Lande Luft sowie ihrer Enttäuschung über die Opposition. Ihre Parole war «shabab la ahzab» – Jugend statt Parteien, ein Schlachtruf, in dem sich ihre tiefe Enttäuschung über die bestehende Ordnung ausdrückt, ihre Enttäuschung über eine Gesellschaft, in der Alter über Verdienst oder Kreativität geht.

Jüngere Mitglieder haben erfolglos versucht, in den Oppositionsparteien mehr Einfluss zu bekommen, und sie haben die Umarmungsversuche der NCP abgelehnt. Eine Gruppe solcher unzufriedenen Mitglieder, die ihre Erfahrungen als politisch engagierte Studenten zusammenbrachte, haben eine parteiübergreifende Koalition junger Parteimitglieder ins Leben gerufen – wodurch sie pikanterweise die zu beobachtende Konvergenz oppositioneller Kräfte für ihre eigene Generation nachinszenieren. Diese übermäßig taktvollen Gegner des Establishments sind bestenfalls dazu in der Lage, eine rein formale Kritik an den Älteren zu üben. Da es ihnen an Ideen dafür fehlt, wie sich ihre Lage und die des gesamten Volkes verbessern lässt, klingen ihre Beschwerden wie die von Teenagern, die sich darüber beklagen, dass die Erwachsenen sie nicht richtig verstehen. So zumindest sah es für die unbeteiligten Schaulustigen auf den Straßen Khartums aus, die nicht eingriffen, als die Polizei die jugendlichen Aufrührer maßregelte. Die Aktivisten reagierten auf diesen Liebesentzug durch die Massen dadurch, dass sie sich entweder in Online-Foren wie Facebook zurückzogen oder einem stärker mit ihnen mitfühlenden internationalen Publikum ihr Leid zu klagen begannen – beides Ansätze, die zu nichts führen werden.

Kein Frühling, sondern die sanfte Brise, die die Regenzeit ankündigt

Das Klima des Nordsudans kennt eine Trocken- und eine Regenzeit; heiß ist es, von einer sehr kurzen Phase, «die Kälte» genannt, abgesehen, eigentlich immer. Der Ausdruck «Frühling» taugt entsprechend kaum dazu, die Vorstellung des Erblühens und der Erneuerung – sei es wörtlich oder im übertragenen Sinne – auszudrücken. Den Frühling kennen nur die paar Wenigen, die ihn andernorts erlebt haben. Für die Nas, das heißt, für die einfachen Leute, die armen Bauern und Nomaden in Sudans ländlichen Gebieten sowie für die besitzlosen Stadtbewohner, die, ständig von Arbeitslosigkeit bedroht, kaum über die Runden kommen, kündigt sich ein Wiedererwachen, kündigt sich Wachstum durch die sanfte Brise an, mit der die Regenzeit beginnt. Von den ängstlichen Herrschenden in Khartum und von der Opposition

gleichermaßen werden die Nas stets nur dazu aufgerufen, zu kämpfen, zu töten und für ihre eigene Erlösung und Befreiung zu sterben.

Heute sind die Nas zerfallen in herrschend und randständig, in Araber und Afrikaner, in Moslems, Christen und Heiden, in Eingeborene und Zugewanderte, in widerstreitende ethnische Gruppen und Stämme. All diese vorgeblich unveränderlichen Identitätssplitter lassen die Vorstellung, es gebe so etwas wie ein sudanesisches Volk, ganz und gar schleierhaft erscheinen. Damit dieser undurchdringliche Wirrwarr angeblich naturgegebener Gebilde zerstiebt und die Einheit des Nas wieder hergestellt wird, braucht es einen Quantensprung. Eine solche Brise wird es im Sudan nur dann geben, wenn es gelingt, das zersplitterte Nas wieder zu einen, und die Vielzahl sektiererischer Identitäten durch ein einheitliches Ziel zu ersetzen, ein Ziel, das die Besitzlosen gegen ihre Unterdrücker zusammenschweißt.

Literatur

- James L. Chiriyankandath: «1986 Elections in the Sudan: Tradition, Ideology, Ethnicity: And Class?» Review of African Political Economy, 1987, S. 96-102.
- Martin W. Daly: Darfur's Sorrow: The Forgotten History of a Humanitarian Disaster, 2. Auflage, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- El-Affendi, Abdelwahab: ««Discovering the South»: Sudanese Dilemmas for Islam in Africa.» African Affairs, 1990, S. 371-389.
- ders.: Turabi's Revolution: Islam and Power in Sudan, London, Grey Seal, 1991.
- Hassan al-Turabi: Die islamische Bewegung im Sudan: Fortschritte, Erfolge und Methoden, Rabat, Verlag al-Furgan, 1991 (in arabischer Sprache).
- Douglas H. Johnson: The Root Causes of Sudan's Civil Wars, überarbeitete Auflage, New York, James Currey, 2011.
- Ann Mosely Lesch: Sudan: Contested National Identities, Oxford, James Currey, 1998.
- William Reno: Warfare in Independent Africa, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Kamal Osman Salih: «The Sudan, 1985-9: The Fading Democracy.» *The Journal of Modern African Studies*, 1990, S. 199-224.

Südsudan – der Aufbau einer vielfältigen Nation

Einführung

Als der Südsudan im Juli 2011 nach langem und bitterem Kampf endlich unabhängig wurde, hatte das Land zwei große Herausforderungen zu bewältigen. Zum einen musste unter äußerst schwierigen Bedingungen ein funktionierendes Staatswesen aufgebaut werden. Das neue Land übernahm einen kaum funktionierenden Sicherheitsapparat, eine marode Infrastruktur, schwache staatliche Einrichtungen, Finanzprobleme sowie regionale und internationale Ungewissheiten. All das erfordert einen langfristigen Prozess des Staatsaufbaus, wozu wirtschaftliche Entwicklung gehören, besser ausgebildete Beamte, mehr Sicherheit, verantwortliches Haushalten, funktionierende staatliche Dienste und Infrastruktur. Zudem bedarf es Maßnahmen, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft zu fördern und Investitionen aus dem Ausland anzulocken. Die zweite Herausforderung besteht darin, dass der Südsudan ein Gefühl der nationalen Einheit, eine gemeinsamen Identität für die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen herstellen muss. Die Unabhängigkeit allein genügt nicht, mit ihr einhergehen muss der Aufbau des Staates, und dabei geht es um mehr als nur materielle Aspekte. Zwar tragen staatliche Dienste, ein höherer Lebensstandard und ein Gefühl der Sicherheit dazu bei, dass Bürgerinnen und Bürger sich mit ihrem Land identifizieren, umgekehrt stimmt aber auch, dass nur ein Gefühl nationaler Einheit ein Umfeld schaffen kann, in dem solche Leistungen auch wirksam erbracht werden können. Ganz gleich also, welche Aufgaben die Regierung Südsudans angeht – sie muss den Staat und die Nation als unteilbare Bestandteile eines Ganzen betrachten. Momentan scheinen die Regierung und ihre Partner im Bereich der Entwicklungshilfe vor allem darauf bedacht, ein Staatswesen aufzubauen; die Frage, wie sich aus diesem Staat eine Nation machen lässt, mit der sich sämtliche Südsudaner identifizieren, tritt dabei in den Hintergrund. Im Folgenden will ich mich deshalb vor allem mit dieser zweiten Herausforderung beschäftigen und einige Ideen zu der Frage, wie sich eine Nation aufbauen lässt, vorstellen.

Die Notwendigkeit nationaler Einheit

Nach der Abspaltung vom Norden einte die Menschen im Südsudan die Begeisterung über die Unabhängigkeit, einten sie die Erinnerungen an einen langen Befreiungskrieg. Darüber hinaus fehlte jedoch ein ausgeprägtes nationales Zusammengehörigkeitsgefühl, das die vielfältigen und miteinander konkurrierenden Volks-

gruppen und politischen Lager des Landes hätte zusammenbringen können. Ihre historische Einheit ergab sich aus der Not, sie war keine Tugend. Ein nationales Projekt mit dem Ziel, die Bürgerinnen und Bürger auf ihr Land stolz zu machen, gab es nicht. Entsprechend ist der Südsudan aktuell nicht viel mehr als ein geografisches Faktum. Daraus ergeben sich Gefahren, denn nationale Einheit ist die Voraussetzung, um die oben aufgeführten Herausforderungen zu bewältigen. Der Kampf für die Befreiung unter Führung der Sudan People's Liberation Movement (SPLM) war eine der Erfahrungen jenseits ethnischer Grenzen. Während des Kriegs gab es ein Ziel, das zusammenschweißte, und dies ließ die Menschen daran glauben, es müsse eine selbständige, vom Norden unabhängige Nation geben – etwas das ganz speziell auf die Zeit vor der Volksabstimmung über die Unabhängigkeit 2011 zutraf. Selbst die Ziele aber stimmten nicht immer überein. In jüngerer Vergangenheit, speziell zwischen 1983 und 2005 während des zweiten Kriegs zwischen Norden und Süden, kam es zu gewaltsamen Auseinandersetzungen innerhalb der Sudan People's Liberation Army (SPLA). Es kam zur Gründung von ethnischen Milizen und zu erbitterten Kämpfen zwischen Südsudanesen. In den Jahren nach 1991 zersplitterte die SPLA und war beinahe am Ende. Derartige Konflikte ließen viele Südsudanesen und Beobachter aus dem Ausland befürchten, dass, fielen der gemeinsame Feind weg, in dem jungen Staat ein Bürgerkrieg ausbrechen würde.

Es gibt auch bereits zahlreiche Anzeichen, dass dies so kommen könnte. Von der vergleichsweise ruhigen Lage seit dem 2005 zwischen Norden und Süden geschlossenen Waffenstillstand ist heute nicht mehr viel zu merken. Das deutlichste Anzeichen sind die zahlreichen Aufstände gegen die Regierung in Juba. Zu solchen Aufständen kommt es nicht selten durch Rivalitäten zwischen führenden Offizieren – ausgelöst durch den Eindruck, in Juba säßen nur einige wenige Volksgruppen am Ruder –, und derartige Streitereien nehmen rasch eine ethnische Dimension an, da die Anführer diesen Trumpf ausspielen müssen, um Anhänger zu gewinnen. Nachdem 2010 im Sudan gewählt worden war, rebellierten beispielsweise mehrere führende Offiziere der SPLA, die sich um die Gouverneursposten in Jonglei und Bahr el-Ghazal-Nord beworben hatten, nach ihrer Wahlniederlage gegen Juba. Auch gab es solche Versuche von anderen südsudanesischen Führern, die der Regierung mangelnde Demokratie und Korruption vorwarfen. Diese Kritik von führender Stelle löste häufig ethnische oder regionale Auseinandersetzungen aus, was die Furcht wachsen ließ, der Südsudan sei keine lebensfähige Nation. Dasselbe geschah, als nach der Unabhängigkeit in den Bundesstaaten Unity, Warrap und Lakes die Gewalt zwischen den Volksgruppen der Dinka und Nuer außer Kontrolle geriet und ebenso zwischen Nuer und Murle in Jonglei. Bei Niederschrift versuchte die Regierung in einer groß angelegten Kampagne die Zivilbevölkerung in diesen Bundesstaaten zu entwaffnen und das Gewaltmonopol des Staates herzustellen. Angesichts solcher politischer Rivalitäten und ethnischer Spannungen muss der Versuch, eine Nation aufzubauen, auf kulturelle Vielfalt setzen. Geschieht dies nicht, werden Zerwürfnisse zwischen den Volksgruppen darüber, wie staatliche Ressourcen und Dienste aufzuteilen sind, zunehmen, was schließlich das Ende der jungen Republik bedeuten könnte. Mit Rivalitäten muss so ganzheitlich wie möglich

umgegangen werden. Die politischen Führer im Südsudan räumen ein, es sei eine große Herausforderung, eine Nation neu aufzubauen. Sie haben deshalb gelobt, Entwicklungsprojekte aufzulegen, die auf historischen Verbindungen, die zwischen den unterschiedlichen Volksgruppen bestehen, aufbauen und die dazu dienen sollen, ein Zugehörigkeitsgefühl jenseits der ethnischen, politischen und der Klassenunterschiede zu schaffen. Bloße Zufälle der Geschichte oder Geografie können eine einige Nation nicht schaffen, können kein Gefühl der Zugehörigkeit und Loyalität hervorbringen. Nationen entstehen nicht einfach, man muss sie planen, aufbauen und gestalten. Damit eine Nation aufgebaut werden kann, bedarf es einer Vision, eines Plans, und es muss aufrichtig gehandelt, alle müssen einbezogen werden. Im Folgenden werde ich auf vier Gesichtspunkte eingehen, die wichtig sind, um im Südsudan eine Nation aufzubauen: die Rolle der gemeinsamen historischen Erfahrungen, die Erhaltung und Würdigung der kulturellen Vielfalt, die Förderung einer lebendigen politischen und Bürgergesellschaft – und ein ganzheitliches Verständnis des Bürgerschaftsrechts.

Eine Erinnerungskultur für die gemeinsame Geschichte von Unterdrückung und Befreiung

Geteilte Erfahrungen sind häufig ein wichtiger Bestandteil, um nach der Unabhängigkeit Einheit zu schaffen. Lässt man Revue passieren, was die Südsudanesen zusammenhält, stellt man jedoch fest, dass dies meist eher historisch geprägte Unterschiede zwischen Norden und Süden sind, nicht so sehr Gemeinsamkeiten zwischen den Menschen im Süden.

Im alten Sudan bezogen sich Unterschiede zwischen Norden und Süden auf Kultur, Religion, Sprache und Volksgruppen. Diese Verschiedenheiten wurden durch die offizielle Politik der Regierungen in Khartum zugespitzt, die versuchten, den Sudan zu einem homogenen arabischen Land zu machen. Im Süden wurde oft gesagt, mit solchen Maßnahmen werde versucht, die Vielfalt verschwinden zu lassen, da diese Vielfalt der Arabisierung im Wege stünde. Beispielsweise behaupteten Funktionäre in Khartum immer wieder, arabisch sei die von den verschiedenen Volksgruppen im Süden am meisten benutzte Sprache, wenn es darum ginge, sich über Sprachgrenzen hinweg zu verständigen – und deshalb solle Arabisch offizielle Landessprache werden. Zwar ist Arabisch auch im Süden verbreitet, daraus folgt jedoch nicht, die Südsudanesen seien Araber. «Wir sprechen auch Englisch», sagte Mayang, ein Journalist aus dem Südsudan kürzlich in einem Interview, «aber wir haben deshalb nie behauptet, Engländer zu sein.» Regierung auf Regierung in Khartum hatte versucht, die Einheit zwangsweise herzustellen, und zwar sowohl durch offene Gewalt als auch durch beiläufigere Methoden, wie die, arabische Kultur in den staatlichen Medien zu bewerben. Nicht nur konzentrierten sich Entwicklung und grundlegende staatliche Dienste im Zentrum des Landes, auch die arabische und islamische Kultur wurden auf Kosten der zahlreichen anderen kulturellen Praktiken gefördert. Das alles führte dazu, dass der Süden und andere Randgebiete zunehmend von Wohlstand, staatlichen Diensten und von der Macht

abgeschnitten waren. Die Menschen im Süden schlossen sich folglich zusammen, da sie nur gemeinsam eine Chance hatten, sich gegen die erbarmungswürdigen Zustände zu wehren, die ihnen die von Arabern beherrschten Regierungen in Khartum auferlegten. Die geteilte Erfahrung, Opfer zu sein, hat Wurzeln, die weit in die Geschichte zurückreichen. Die Spur führt zurück in die Zeiten der Sklaverei, von der die Bewohner Südsudans allesamt betroffen waren, gleich welcher Volksgruppe sie angehörten – was zu dem generellen Bewusstsein führte, mit dem Norden im Widerstreit zu stehen. Eine weitere historische Erfahrung, die den Süden zusammenschweißte, war der Widerstand gegen die Kolonialmacht, das Anglo-Ägyptische Kondominium. Was die Südsudanesen hier einte, waren Maßnahmen der Kolonialbehörden, durch die ihre sozialen Strukturen zerstört wurden. In den 1940er Jahren war man sich im Süden darüber einig, dass die Briten die Araber, die Nordsudanesen und die Ägypter bevorzugt behandelten. Die bewegte Zeit der Unabhängigkeit, 1956, verstärkte die Wahrnehmung, man werde an den Rand gedrückt, nur noch weiter. Nachdem der Norden jahrzehntelang bevorzugt worden war, gingen die politischen Anführer im Süden davon aus, in einem unabhängigen Sudan einmal mehr nichts weiter als eine Kolonie des Nordens zu sein. Die Südsudanesen setzten sich deshalb gemeinsam bei den Briten dafür ein, die Unabhängigkeit entweder aufzuschieben, bis zu einem Zeitpunkt, an dem der Süden in der Lage wäre, dem Norden gleichberechtigt gegenüberzutreten, oder aber zwei unabhängige Staaten zu bilden. Das führte dazu, dass die Menschen im Süden sich entscheiden mussten, ob sie Bürger zweiter Klasse sein oder aber für einen besseren, gerechteren Staat kämpfen wollten. Die Folge war ein langer und brutaler Krieg zwischen Norden und Süden, der sich über siebzehn Jahre hinzog (von 1955 bis 1972). Das Ereignis aber, das am stärksten dazu beitrug, dass sich eine Art südsudanesischer Identität herausbildete, war der zweite Krieg zwischen Norden und Süden. Als dieser Krieg 1983 ausbrach, gab es im Süden eine Vielzahl von Missständen, darunter die von Präsident Numairi eingeführten Scharia-Gesetze, die Verschiebung der Grenzen zwischen Norden und Süden, um neu entdeckte Ölfelder den Nordprovinzen zuzuschlagen, sowie Planungen, den Süden in drei autonome Regionen aufzuteilen – ein klarer Verstoß gegen das Abkommen von Addis Abeba, mit dem der erste Bürgerkrieg beendet worden war. All diese Missstände schweißten den Süden gegen Khartum zusammen, weshalb die SPLM/A breite Unterstützung genoss. Die Regierung in Khartum griff zu Taktiken der Aufstandsbekämpfung, wobei Zivilisten in den Städten angegriffen wurden und praktisch alle Südsudanesen als Sympathisanten der Aufständischen galten. Diese Art von kollektiver Bestrafung führte dazu, dass sich mehr und mehr Menschen den Aufständischen anschlossen. Die Brutalität der Kriegsführung, die unmenschliche Behandlung von Binnenflüchtlingen im Norden, die Morde in vom Norden kontrollierten Garnisonsstädten im Süden und der Versuch, die Kluft zwischen Norden und Süden militärisch zu überwinden, bestärkten den Süden allesamt darin, sich gemeinsam zu wehren. Dem Bürgerkrieg zum Opfer fiel dabei die Vorstellung, man könne das Land als Ganzes verändern. Zwar war die Idee der SPLA/M, einen Neuen Sudan zu schaffen – das heißt, das gesamte Land in einen demokratischen, weltlichen Staat zu verwandeln –, vielversprechend, jedoch verlor diese Idee unter den Fußsoldaten der Bewegung an

Boden. Die Auseinandersetzungen waren so schrecklich – Menschen wurden entführt und Entführte verstümmelt, hinzu kam es zu heftigen Luftangriffen –, dass die Südsudanesen bald eher auf die Unabhängigkeit des Südens setzten. Im Südsudan gibt es derzeit zahlreiche politische Witze über John Garangs Idee von einem Neuen Sudan. Oft geht es dabei darum, dass Garang von seinen Mitkämpfern enttäuscht war. Angeblich sagte er: «Alle, die nicht an die Befreiung des gesamten Sudans glauben, können den Vormarsch in Kosti [einer Stadt nördlich der gegenwärtigen Nord-Süd-Grenze] abbrechen und mich alleine weiter nach Khartum vorstoßen lassen.» Einige stellen auch die Gründe für seine Haltung in Frage und behaupten, sein neuer Sudan sei bloße geopolitische Taktik gewesen.

Im Südsudan wird das Ringen um die Unabhängigkeit mittlerweile offiziell als ein 191 Jahre andauernder Kampf gegen Fremdherrschaft bezeichnet. Auf offiziellen Medaillen ist diese Zeitschiene zu sehen, die 1821 beginnt, als der osmanische Pascha und Vizekönig von Ägypten, Muhammad Ali, in den Sudan einmarschierte, um Sklaven und Elfenbein zu erbeuten, und die sich bis zur Unabhängigkeit Südsudans im Jahr 2011 erstreckt. Historiker werden weiter darüber streiten, ob während der Turkiyya (1820-1881), der Mahdiyya (1881-1898), dem Anglo-Ägyptischen Kondominium (1898-1956) und im unabhängigen Sudan (1956-2011) der Süden gleichermaßen unterdrückt wurde – was für eine historische Kontinuität sprechen würde. Die offizielle Position ist heute jedenfalls, der Süden, ob vereinigt oder nicht, sei eine Kolonie all dieser Mächte gewesen, und erst jetzt sei es gelungen, die Unabhängigkeit zu erkämpfen.

Was diese Diskussionen zeigen, ist, dass sich, wenn auch noch recht vage, allmählich das Bewusstsein einer nationalen Identität entwickelt. Die Erinnerung und das Gedenken an den Befreiungs- und Unabhängigkeitskampf muss entsprechend für die neue Nation von entscheidender Bedeutung sein. In diesem Geiste wurden zwei Überlebende des Torit-Aufstandes von 1955 – dem Ereignis, mit dem der erste Krieg zwischen Norden und Süden begann – zu den Feiern anlässlich der Unabhängigkeit am 9. Juli 2011 eingeladen. Mit dieser Geste wollte die neue Nation nicht nur ihren Dank ausdrücken, sie wollte mit der Anwesenheit dieser Männer bei den Feiern zur Unabhängigkeit auch den Soldaten von heute zeigen, dass das Land ihrer Leistungen stets gedenken wird. Aktuell gibt es Bemühungen, vor öffentlichen Gebäuden im Süden Denkmäler für Helden wie Samuel Gaitut, Majier Gai, Akuot Atem, Joseph Uduhu, William Nyuon Bany, Kerubino Kuanyin Bol und General Tafeng zu errichten. Ein verwandtes Unterfangen ist das «South Sudan History and Documentation Project», bei dem es darum geht, die Geschichte des Kampfes, so wie er vom einfachen Volk erlebt wurde, zu dokumentieren. Dazu könnte noch, unterhalb des Kujur-Berges, auf dem Lado-Berg oder in Gondokoro, eine Gedenkstätte für den Krieg kommen. Sie soll dazu dienen, die Heldinnen und Helden des Befreiungskampfes zu würdigen, und ergänzt werden soll dies durch weitere Denkmale, Statuen, Straßennamen und Kriegsmuseen in anderen Bundesstaaten und Städten Südsudans. Mit einem solchen Gedenken sollte das neue Land an all die Anführer seines Kampfs erinnern, von den Anyanya in den 1960ern, über die Anyanya II, bis hin zur SPLA. Dabei wird es wichtig sein, nicht so sehr auf den Beitrag zu sehen, den einzelne Volksgruppen zum Kampf

geleistet haben – und ganz besonders nicht die Taten einer Gruppe zu preisen, die anderer schlechtzumachen, um so Unterschiede, was Einfluss und Wohlstand betrifft, zu rechtfertigen.

Ein Hoch der kulturellen Vielfalt

Jetzt, da die Unabhängigkeit erreicht ist, stellt sich die Frage, ob die zahlreichen historischen Erfahrungen, die den alten Süden zusammenhielten, im neuen Süden weiterbestehen und ob sie das noch junge Land zu einer politischen, kulturellen und sozialen Einheit machen können. Bislang wurde der Süden durch eine negative Einstellung zusammengehalten: durch seine durchgehende Ablehnung des Nordens. Wird es dem Volk Südsudans gelingen, auch ohne einen äußeren Feind als Katalysator, eine

Am Unabhängigkeitstag



einige Nation zu bilden? Und was könnte die Grundlage einer solchen Nation sein? Was die Südsudanesen als Bürgerinnen und Bürger eines unabhängigen Staates zusammenschweißen kann, ist ein nationales Projekt für eine Nationalidentität. Es ist Aufgabe der politischen Führung, der Regierung, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft, eine solche Identität zu formen, indem man Sudans kulturelle Vielfalt als Bereicherung der Nation begreift. Dazu muss Vielfalt als Stärke, als Bereicherung menschlicher Bestrebungen verstanden und gepriesen werden, um so einen Diskurs der Hoffnung und der Zusammengehörigkeit voranzubringen – und eben nicht einen, der Hegemonie, Ausgrenzungen und eine behauptete Homogenität betont. Die Regierung Südsudans sieht heute in den vielfältigen Kulturen des Landes eine Stärke und kein Symptom der Uneinigkeit. Eingedenk der Geschichte des alten Sudans hat die politische Führung Südsudans eine Reihe von Dingen ausgemacht, die es zu vermeiden gilt, beispielsweise die zwangsweise Homogenisierung, Maßnahmen, die zu Ausgrenzung führen, Vetternwirtschaft, unverantwortliches Haushalten sowie Einschränkungen des politischen Lebens. Derartige Versuche waren die Ursache dafür, dass sich der Südsudan gegen Khartum erhob; sollte man zulassen, dass dergleichen sich im neuen Staat breit macht, würde zweifellos die nationale Einheit, die politische Stabilität und der Geist der Freiheit untergraben, der eine neue Nation erst möglich macht. Ein Aspekt eines solchen Herangehens ist es, die kulturelle Vielfalt Südsudans hochleben zu lassen, das heißt seine Sprachen, Künste, überkommene Lebensweisen, Glaubensrichtungen, Gebräuche usw. Das Kulturministerium will religiöse Gebräuche und Rituale, die geistliche Oberhäupter einsetzen, um grundlose Gewalt abzuwenden, aufzeichnen, erhalten und durch Ausstellungen verbreiten. Ein Beispiel dafür ist die Idee, im heutigen Bundesstaat Jonglei am Schrein für Ngun Deng, einem Propheten des 19. Jahrhunderts, ein «Museum der Weissagung» einzurichten. In diesem Museum soll gezeigt werden, dass Ngun Dengs Vorstellungen denen zahlreicher anderer nilotischer Propheten ähnelten, beispielsweise denen von Ariathdit in Gogrial oder von Lirpiu in Bor, wodurch betont werden soll, dass einheimische geistliche Führer den Gemeinwesen im Süden einen moralischen Halt bieten können, der dem Christentum oder anderen Religionen in nichts nachsteht. Die verfehlte Religionspolitik war schließlich einer der entscheidenden Gründe, warum der Südsudan gegen Khartum rebellierte, weshalb jeder Versuch, im neuen Staat einen Glauben über einen anderen zu stellen, viele Bürgerinnen und Bürger verprellen würde. Ein zweiter Gesichtspunkt ist die Landessprache, beziehungsweise die Landesprachen. Das Land hat gegenwärtig keine einheimische Landessprache. Dass eine solche gemeinsame Sprache fehlt, bedeutet nicht, Südsudan könne keine einige Nation werden; wird diese Frage aber nicht angegangen, könnte dies für das Land ein Wachstumshemmnis sein. Eine Landessprache würde das Gefühl verringern, ausgegrenzt zu sein, beziehungsweise von einer oder wenigen Volksgruppen übervorteilt zu werden. Südsudan könnte hier dem Beispiel anderer Länder folgen, die ähnliche Probleme hatten. Eine Lösung wäre eine Mischsprache aus Regionalsprachen, vergleichbar dem Modell Indonesiens, oder aber dass man das Englische zur Sprache für Regierungsgeschäfte und Bildungswesen macht. Andere haben vorgeschlagen, fünf Sprachen aus den drei Hauptregionen zu offiziellen Landes-

sprachen zu machen. Wird eine einheitliche Landessprache entwickelt, bedeutete das allerdings nicht, die kleineren Sprachen aufzugeben. Vielmehr würde so die Fähigkeit zu lesen und zu schreiben allgemein gefördert, und durch entsprechende Maßnahmen der Sprach- und Bildungspolitik ließe sich sicherstellen, dass einheimische Sprachen in der Grundschule, beispielsweise bis hin zur dritten Klasse, gelehrt und anschließend Englisch zur Unterrichtssprache werden würde. Ein dritter Gesichtspunkt besteht darin, nationale Symbole zu schaffen. Neben einer Nationalhymne, Flagge, dem Namen des Landes, der Währung und dem Sport gehören hier hin auch Einrichtungen wie Kulturzentren, ein Nationalarchiv und ein Museum des Nationalen Erbes.

■ **Kulturzentren:** Angesichts von Armut, mangelhafter Gesundheitsfürsorge, hoher Kindersterblichkeit, Unterernährung und anderen Katastrophen könnte man denken, Kultur sei zweitrangig. Einer der Gründe für diese schlechte Lage ist aber, dass der Südsudan eine Nation ohne tiefverwurzelte kollektive Seele ist. Um wahrlich zu einer Nation zu werden, bedarf es unbedingt einer gemeinsamen Geschichte, Kultur und Identität – und hier kommen Kulturzentren ins Spiel. Eine richtige Nation muss Kunst und Kultur eine Bühne bieten, damit die verschiedenen Volksgruppen die vielfältigen Kunstformen und Kulturen ihrer Mitbürger erfahren können. Derartige Zentren können mobile Ausstellungen anbieten, die von Bundesstaat zu Bundesstaat unterwegs sind und von Vorträgen begleitet werden, in denen auf die Geschichte Südsudans eingegangen wird, sowie von Musikprogrammen und von Workshops, die von Künstlerinnen und Künstlern geleitet werden. Für jüngere Mitbürgerinnen und -bürger ergibt sich durch solche Kulturangebote die Möglichkeit, Brauchtum kennenzulernen, und zugleich wären dies Einrichtungen, durch die sich regionale Kunstformen vor den Kräften des Weltmarkts bewahren ließen.

■ **Nationalarchiv:** Viele Menschen waren entsetzt, als die Regierung des Bundesstaates Zentral-Äquatoria das Nationalarchiv in ein Zelt auslagerte, um das eigentliche Gebäude für Büros zu nutzen. Ein ständiges Archiv, das die gemeinsame Geschichte des Landes bewahrt und für Forschung und Lehre zur Verfügung steht, ist von großer Bedeutung. Zu diesem Zwecke hat der Südsudan, anlässlich seiner Unabhängigkeit, von der Regierung Norwegens Mittel für ein modernes Gebäude erhalten, das als Nationalarchiv des Landes dienen soll. Die Planungen für diesen Bau erfolgen derzeit.

■ **Museum des Nationalen Erbes:** In einem derartigen Nationalmuseum könnte das vielfältige Erbe Südsudans präsentiert und all das ausgestellt werden, was entscheidender Teil des Alltagslebens der Menschen ist – Heilverfahren, Religionen, Wohngebäude und Architektur, Sprachen, Musik und Tanz, Heiratsbräuche, Kochgerät und Nahrungsmittel, Bettwaren und Kopfpolster, Kriegsführung und Waffen, Photographien, die die unterschiedlichen Volksgruppen des Südens zeigen, traditionelle Herrschaftsformen, Kleidung, Gewerbe, Gewerke und andere angewandte Künste.

Eine lebendige politische und Zivilgesellschaft schaffen

Ein Bürgersinn, der sämtliche Südsudanesen miteinander verbindet, benötigt auch eine unabhängige Zivilgesellschaft und Toleranz gegenüber politischer Opposition. Glücklicherweise scheint die Regierung in der Zivilgesellschaft einen Partner zu sehen. Diese Einstellung rührt von den Erfahrungen des Krieges her, als es im Südsudan eine tätige Zivilgesellschaft gab, die von der Regierung in Khartum, aber auch von Streitkräften des Südens verübte Gräueltaten dokumentierte und bekannt machte. Diese Gruppen setzten sich auch für einen Verhandlungsfrieden ein. Seinerzeit gab es zwischen der Befreiungsbewegung und Aktivisten im Süden kaum Konflikte, was auch daran lag, dass die Zivilgesellschaft Dienstleistungen erbrachte, durch die sich das Fehlen staatlicher Institutionen in den Kriegsgebieten ausgleichen ließ. Nach dem Friedensabkommen von 2005 sind die wichtigsten Exponenten der Zivilgesellschaft der neuen Regierung Südsudans beigetreten. Das hatte sowohl positive als auch negative Folgen. Einerseits sorgte es dafür, dass die Aktivisten Verbündete innerhalb der Regierung hatten – Menschen, die sie und ihre Anliegen kennen und achten und die sich für gesetzliche Regelungen im Sinne der Interessengruppen stark machen. Andererseits war dies auch heikel, da es der verbliebenen Zivilgesellschaft nun an Stärke und Führung gebrach. So wird beispielsweise oft darauf hingewiesen, dass Frauen im Südsudan politisch unsichtbar seien und das Justizsystem kaum etwas dafür tue, Frauenrechte zu schützen. Die Verfassung allerdings sieht eine Gleichstellungspolitik vor, durch die die Benachteiligung von Frauen beseitigt werden soll. Damit dies aber auch tatsächlich geschieht, bedarf es einflussreicher zivilgesellschaftlicher Gruppen unter Führung von Frauen, die den nötigen Druck ausüben, damit, was auf dem Papier steht, auch Wirklichkeit wird. Ein aktuelles Problem für die Zivilgesellschaft im Südsudan ist, dass die Unsicherheit darüber, was rechtlich und praktisch zulässig ist, wächst. Es gibt einen Entwurf für ein Gesetz für Nichtregierungsorganisationen, es aber auch zu verabschieden, das hat sich als schwierig herausgestellt, da es zwischen Regierungsvertretern und Aktivisten eine Reihe politischer und verfassungsrechtlicher Streitigkeiten gibt. Fehlt ein solcher gesetzlicher Rahmen, setzt dies die Zivilgesellschaft leicht willkürlichen Maßnahmen der Regierung aus. Im gegenwärtigen politischen Umfeld kann die Zivilgesellschaft weiter gedeihen, das Beispiel anderer Länder, beispielsweise Eritreas, zeigt aber, dass, fehlt ein rechtlicher Rahmen, dies der Regierung erlaubt, die Meinungsfreiheit zu beschneiden. Wahrscheinlich wird der politische Spielraum im Südsudan in Zukunft schrumpfen, und es kann sein, dass die Regierung versuchen wird, die Zivilgesellschaft einzuschränken. Der zu beobachtende Trend, dass die meisten zivilgesellschaftlichen Gruppen sich auf Dienstleistungen konzentrieren und nur wenige Lobbyarbeit betreiben, deutet ebenfalls auf solche Entwicklungen hin. Solange örtliche Organisationen ausschließlich Dienstleistungen anbieten, wird der Staat kaum Einwände erheben. Interessenvertretung jedoch bewegt sich oft im Widerspruch zur Macht, und die Regierung behauptet, das Land befinde sich in einem noch zu frühen Entwicklungsstadium, um alle Erwartungen seiner Bürgerinnen und Bürger erfüllen zu

können – wozu auch gehört, umfassende demokratische Rechte zu haben. Folglich wehrt die Regierung Kritik häufig als verfrüht ab. Das gilt auch für Oppositionsparteien. Die den Südsudan regierende Partei stand an der Spitze des Kampfs für die Unabhängigkeit. Inzwischen wird deutlich, dass die SPLM ihren «Befreierbonus» dazu nutzt, die politische Szene zu beherrschen – eine gefährliche Tendenz, die leicht zu einer Einparteienherrschaft führen kann. Um ein einiges Land zu schaffen, muss die SPLM anerkennen, dass andere politische Kräfte gleichfalls zur Befreiung beigetragen haben; die Teilnahme am bewaffneten Kampf darf kein Freifahrtschein dafür sein, politische Ämter zu besetzen.

Eine ganzheitliche Idee von Bürgerschaft voranbringen

Wie in der Übergangsverfassung Südsudans von 2011 nachzulesen, ist die Staatsangehörigkeit Grundlage für politische Rechte – und nicht die Frage, wer wie viel zur Befreiung beigetragen hat. Die aktuelle Politik der Regierung, eine nationale Identität zu schaffen, gründet auf einer weit gefassten und ganzheitlichen Vorstellung des Bürgerschaftsrechts. Dementsprechend dürfen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung und andere staatliche Dienste nicht gemäß der Regel zugeteilt werden, dass diejenigen Volksgruppen, die während des Kriegs einen größeren Anteil am Kampf hatten, nun auch mehr abbekommen. Die politische Klasse im Südsudan muss erkennen: Nichts kann die Einheit der Nation, die Loyalität der Bürgerinnen und Bürger und den Stolz auf ihr Land stärker in Frage stellen, als wenn der Eindruck entstände, der Zugang zu Macht, Medien, Regierungsbeihilfen und staatlichen Diensten würde entsprechend der Zugehörigkeit zu bestimmten Volksgruppen aufgeteilt. Eben dies war einer der entscheidenden Gründe, die dazu führten, dass sich der Süden vom Sudan löste; die neuen Machthaber dürfen keinesfalls denselben Fehler begehen. Wo es zahlreiche Volksgruppen gibt, wird immer schnell auch die Behauptung aufkommen, eine Gruppe werde zu Ungunsten einer anderen benachteiligt. Von Südsudanesen ist oft zu hören, ihr neues Land sei gefährdet durch Stammespolitik, Vetternwirtschaft, Vorteilsnahme, Ausgrenzung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer Volksgruppe, des Alters oder Geschlechts – und dass es an einem eindeutigen Gesellschaftsvertrag zwischen Regierung und Bürgern fehle. Vielen, so scheint es, ist klar: Wird mit der Vielfalt der Volksgruppen im Land nicht behutsam umgegangen, kann dies zu einer Belastung werden. Ob die politische Führung diese Sorge teilt, wird sich erst zeigen, wenn Maßnahmen, welche die Vielfalt des Landes angehen, und die Frage, wie Offizielle damit umgehen, umgesetzt werden. Ein Anfang wäre gemacht, wenn die Regierung ohne Wenn und Aber deutlich machen würde, dass der Südsudan allen Südsudanesen gehört und nicht die Pfründe bestimmter Volksgruppen, Religionen oder Parteien ist; und: Solchen Worten müssten dann auch Taten folgen. All dies ist jedoch nicht nur eine Frage der Zugehörigkeit zu bestimmten Volksgruppen. Seit der Unabhängigkeit Südsudans ist eine Kluft zu bemerken zwischen denjenigen, die auf dem Schlachtfeld für die Befreiung gekämpft haben, und jenen, die auf andere Art dazu beigetragen haben. Einige ehemalige Befreiungskämpfer glauben heute, ein Anrecht auf bestimmte

Vorzüge zu haben, während gleichzeitig viele Zivilisten den Eindruck gewinnen, sie seien außen vor. Bei einer jungen Nation, die aus einem langen und blutigen Krieg hervorgegangen ist, kann dies nicht überraschen, dennoch muss dafür gesorgt werden, dass dergleichen in einem Südsudan im Frieden nicht einreißt. Wie schon weiter oben gesagt, geht es nicht nur darum, dass zahlreiche Volksgruppen an der Regierung beteiligt sind, staatliche Dienste gerecht zugeteilt werden und persönliche Meinungen in einer Mehrparteiendemokratie oder in der Zivilgesellschaft Ausdruck finden können; Südsudan muss auch mehr für die Gleichheit der Geschlechter tun. Eine Gleichstellungspolitik mit dem Ziel, die historisch bedingte Machtlosigkeit von Frauen abzuschaffen, bedarf, soll sie Wirklichkeit werden, mächtiger öffentlicher Institutionen. Dabei muss klar sein, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter nicht nur eine Frage der Rechte und Möglichkeiten von Frauen ist; es dient dem gesamten Land, wenn Frauen maximal zu seinem Wohlergehen beitragen können. Frauen machen über 51 % der Bevölkerung Südsudans aus, international aber nimmt das Land mit dem Anteil derjenigen, die Lesen und Schreiben können, den letzten Platz ein. Unterdrückt man ihre Stimmen, verliert das gesamte Land; versagt man Frauen die Chance, ihre Befähigungen zu entwickeln, wird sich der Sudan insgesamt auf der Verliererseite wiederfinden.

Schlussbemerkung

Nationen werden gemacht, nicht geboren. Alle Nationen der Welt mussten lange kämpfen, um ein Gemeinschaftsgefühl zu schaffen, um zu einer beständigen und entwickelten Einheit zu werden. Ruft man zum friedlichen Miteinander auf, ist das nicht bloß ein gutgemeinter Slogan, es ist eine Frage von Leben und Tod. Vom Ausschluss bestimmter Gemeinschaften, von der Solidarität nur mit der eigenen kulturellen Bezugsgruppe wird am Ende keiner profitieren. Umgekehrt werden aber alle etwas davon haben, gelingt es, ein ganzheitliches Verständnis nationaler Zugehörigkeit zu entwickeln – indem man die Menschen um nationale Symbole schart, ein Bürgertum aufbaut, dessen Angehörige sich als Mitbürger einer Nation verstehen, und indem man landesweit Maßnahmen umsetzt, die die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt stellen. Von Entwicklungshelfern aus dem Westen und Arbeitsmigranten aus Ostafrika ist oft zu hören, die Südsudanesen seien ein sehr freigiebiges Volk. Während Hungersnöten waren beispielsweise Entwicklungshelfer, wenn sie in Dörfern eintrafen, darüber verblüfft, wie sehr sich die hungernden Menschen dort um die Bewirtung ihrer Gäste bemühten. Dieses positive Bild darf das junge Land nicht aufs Spiel setzen. Um sich selbst treu zu bleiben, muss die neue Nation weiterhin selbstkritisch und nachdenklich bleiben. Sie muss sich an ihre eigenen Maßstäbe halten, und sie muss den jungen Menschen diese Werte vermitteln, damit jeder begreifen kann, wofür die eigene Nation steht. Im Moment überwiegt noch die Offenheit; sollte das so bleiben, werden die Menschen im Südsudan ihre eigenen besten Richter und Kritiker sein.

Die SPLM: Politischer Wandel oder strategische Anpassung?

Einführung

Der Übergang von Krieg zu Frieden bringt immer eine Reihe schwieriger Transformationen mit sich – im Südsudan verhält es sich nicht anders. Die Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) hat sich, seit sie 1983 gegründet wurde, wiederholt entscheidend verändert, und sie hat ideologische Widersprüche und tiefe innere Gegensätze überstanden. Heute, da die «Befreiung» erreicht ist und die SPLM die junge, unabhängige Republik Südsudan regiert, steht für die Bewegung der bislang größte Wandel an: der von einer Guerillabewegung in einer von Kriegen zerrütteten Region zur Regierung eines souveränen, demokratischen Staates.

Die erste Phase der Befreiung hat die SPLM durch militärische Strategien gemeistert, nämlich durch den Sieg über die Streitkräfte des alten Sudans. Heute braucht sie andere, politische Strategien, um die schwierigste Phase der Befreiung zu bewältigen, den Aufbau einer Nation und eines Staats. Im ersten Jahr seit der Unabhängigkeit hat die SPLM kein klares politische Programm, keine Vision für die Zukunft zu entwickeln, wohl da es ihr schwerfällt, sich weiter innerhalb der politischen Strukturen aus Zeiten des Bürgerkriegs zu bewegen. Die Verhaltensmuster von Revolution und Befreiungskampf sind innerhalb der SPLM fest verankert. Während des Krieges bestimmte das Oberkommando der SPLM Politik, Militär, Verwaltung und Judikative – und auch heute noch hat es entscheidenden Einfluss auf die Institutionen von Regierung und Partei. Der SPLM ist es bislang nicht gelungen, sich von einer Befreiungsbewegung in eine politische Partei zu verwandeln. Die Möglichkeit und die Fähigkeit dazu hat sie allerdings, und es ist unbedingt nötig, dass sie diesen Wandel auch vollzieht.

Es gibt vier Gründe, warum der SPLM der Wandel bislang nicht vollständig gelungen ist. Zum einen besteht ein Widerspruch zwischen dem revolutionären Erbe, das eine zentrale Befehlsgewalt kennt, und einer demokratischen Gewaltenteilung. Zweitens ist es notwendig, zwischen Staat und Partei zu unterscheiden – und zu entscheiden, wer die Führungsrolle inne hat (das beide ein und dasselbe waren, war Folge des Bürgerkriegs). Drittens fehlt es innerhalb der Partei an festen Institutionen und Regeln. Bestimmte Lenkungsorgane gibt es zwar, aber die Organe der Partei treten nur selten zusammen, und die Interessen mächtiger Einzelpersonen hebeln allzuoft die Fähigkeit politischer Gremien, unabhängig zu entscheiden, aus. Viertens hat die SPLM immer noch mit Grabenkämpfen zwischen ihren Anführern und mit konträren politischen Ansichten zu kämpfen.

Diese vier Faktoren machen es wahrscheinlich, dass sich die Bewegung weiter in Richtung einer Organisation entwickeln wird, die auf eine ethnische Klientel und auf Patronage setzt. Die SPLM hat bewiesen, dass sie pragmatisch handeln kann und in der Lage ist, in Krisensituationen Institutionen und Programm anzupassen – wie bei der Spaltung 1991 und bei der Führungskrise 2004 in Rumbek geschehen. Die Strategie dabei war in der Regel, auf Ausgleich zu setzen. Dies jedoch hat dazu geführt, dass heute unterschiedliche politische Kräfte und Interessengruppen in einer erheblich aufgeblähten Organisation nebeneinander existieren; in Zukunft könnte dies leicht den Zusammenhalt und die ideologische Ausrichtung der SPLM gefährden. Will die Partei im Südsudan für Stabilität sorgen, so muss sie dringend damit beginnen, interne Debatten zu führen. Als Regierungspartei eines jungen Staates kann sich die SPLM eine tiefe innere Krise nicht leisten, würde dies doch zwangsläufig ernste Konsequenzen für den gesamten Staat haben. Im Folgenden werde ich darauf eingehen, wie die SPLM in der Vergangenheit mit Wandel umgegangen ist. Dies soll dann als Grundlage dafür dienen, Schlussfolgerungen für die anstehenden Herausforderungen zu ziehen.

Ursprünge der politischen Entwicklung der SPLM

Die Symbolik der Befreiungsbewegungen in ganz Afrika leitet sich von dem Paradigma her, man «vertrete die Interessen der Unterdrückten, derjenigen, die Freiheit und Unabhängigkeit wollen». Aus dieser Sicht ergibt sich, dass eine Befreiungsbewegung für die Nation insgesamt steht – woraus folgt, dass es für Befreiungsbewegungen schwierig ist, sich in ein demokratisches Umfeld einzufinden, in dem ihre Rolle von anderen politischen Bewegungen in Frage gestellt wird. Für Kwame Nkrumah, beispielsweise, wurden konkurrierende politische Gruppen in Ghana zurecht unterdrückt, da sie für Kräfte standen, die die Interessen des Landes opferten und die nationale Einheit störten.¹ R.W. Johnson sprach davon, dass nationale Befreiungsbewegungen eine «gemeinsame Theologie» haben, derzufolge eine Befreiungsbewegung, gleich was sie sich in der Vergangenheit auch habe zuschulden kommen lassen, stets im Recht sei, denn da sie die Massen nicht einfach vertrete, sie vielmehr verkörpere, könne sie sich nie irren.² Eine Befreiungsbewegung ist entsprechend begrifflich so gefasst, dass sich allein in ihr die Interessen einer unterdrückten Nation ausdrücken können.

Eben diese politische Anschauung war es, die es in Südafrika so schwierig machte, den African National Congress (ANC) zu demokratisieren, denn der ANC konnte schlecht gleichzeitig Sprachrohr des gesamten Volkes und einer unter mehreren politi-

- 1 Kwame Nkrumah: *Africa Must Unite*, S. 73f. (1963); zit. in Marina Ottaway: «Liberation Movements and Transition to Democracy: The Case of the ANC», *The Journal of Modern African Studies*, Band 29:1, März 1991, S. 61-82.
- 2 R.W. Johnson: «The final struggle is to stay in power» (2002), *Focus*, Nr. 25, Helen Suzman Foundation, zit. in: Henning Melber: *The Legacy of Anti-Colonial Struggles in Southern Africa: Liberation Movements as Governments*, conference paper, April 2010, Maputo.

schen Wettbewerbern sein.³ In vielerlei Hinsicht steckt die SPLM in einer ähnlichen Zwickmühle, da sie es war, die den Frieden aushandelte und die Unabhängigkeit des Südens erkämpfte – was nur möglich war, da sie die breite Unterstützung des Volkes genoss. Heute aber, in einem unabhängigen Südsudan, ist die SPLM eine Partei unter vielen und muss ein Programm und spezielle politische Strategien entwickeln. Daraus folgt, dass es für die SPLM immer schwieriger werden wird, die politischen Interessen, Bedürfnisse und Werte aller Menschen im Südsudan angemessen zu vertreten.

Zu Beginn war die SPLM im Wesentlichen eine Reformbewegung, die den gesamten Sudan verändern wollte. Von Anbeginn an wurde die SPLM/A von Soldaten beherrscht, und bis zur Unterzeichnung des Friedensabkommens war der bewaffnete Kampf ihre wesentliche Strategie.⁴ Der marxistische Einfluss der äthiopischen Derg auf die ideologische Ausrichtung der SPLM führte dazu, dass sich die Bewegung nur wenig bemühte, Politik auf Massenbasis zu machen (im Unterschied zu anderen Befreiungsbewegungen mit maoistischer Ausrichtung), wodurch die politische Linie vom Militär bestimmt wurde und der Großteil der Bevölkerung an der Transformation der Staatsmacht keinen Anteil hatte.⁵ In ihrem Manifest von 1983 erklärte die SPLM allerdings, sie habe die Absicht, das Volk zum Bestandteil der Revolution zu machen: Nach der Befreiung nämlich solle das Volk «politisiert, organisiert und militarisiert» und so eine Einheitsfront geschaffen werden. In dem Manifest wurde auf die Fehler der Anyanya-I-Bewegung verwiesen, ein Vorläufer der SPLM, und ihr wurde vorgeworfen, mit Regierungen und Kabinetten nach westlichem Muster Schwindel betrieben zu haben, denn diese hätten aus einer bourgeoisen, bürokratischen Elite des Südens bestanden, die sich mit anderen politischen Parteien verbündet habe (der Sudan African National Union, der South Sudanese Liberation Front und der Southern Front). Die SPLM hat aus dem Scheitern der Anyanya-I-Bewegung⁶ im Wesentlichen die Lehre gezogen, dass eine disziplinierte, hierarchische militärische Führungsschicht politisch das Sagen haben müsse. Diese politischen Wurzeln machen es schwierig, die SPLM zu einer Partei umzubauen, denn eine Partei muss die Massen ansprechen, die Forderungen der Wähler verstehen und über interne Strukturen verfügen, die es dem Volk erlauben, an Diskussionen und Entscheidungen teilzunehmen.

Eine wichtige ideologische Position, die über lange Zeit die nationalistische Anziehungskraft und das Profil der Organisation beeinträchtigte und zu politischen Querelen führte, war der Unionismus, das heißt die Absicht, einen einigen Neuen Sudan zu errichten. Im Manifest von 1983 heißt es: «...die erste Kugel werden wir auf die Separatisten abfeuern». Die Vision der SPLM für einen Neuen Sudan war es, das Zentrum der Macht zu erobern und so umzugestalten, dass es in einem einigen

3 So Ottaway (1991).

4 John Young: »Sudan: The Incomplete Transition from the SPLA to the SPLM«, In: Jeroen de Zeeuw (Hg.): From Soldiers to Politicians: Transforming Rebel movements After Civil War, Lynne Rienner, 2008.

5 So Young, 2008, S. 161f.

6 Die Anyanya waren eine separatistische Bewegung im Südsudan, die im ersten Bürgerkrieg von 1955-1972 kämpfte und die 1972 das Friedensabkommen von Addis Abeba unterzeichnete.

Sudan eine demokratische, gleiche, freie und gerechte Gesellschaft gebe, in der die «Massen und nicht die Eliten aus den verschiedenen Regionen an der Macht sind und dadurch ihre Regionen wirtschaftlich und gesellschaftlich entwickeln» können.⁷ Anfangs hatte die SPLM die Absicht, in Khartum die Macht zu übernehmen und von dort aus den gesamten Staat und die politische Ordnung vollständig umzugestalten – das Endziel der SPLM war jedoch die Selbstbestimmung. Der Gedanke dabei war, wie ein führender Militärkommandant einräumte, nicht dieselben Fehler zu machen wie die Anyanya-Bewegung und wie beim Abkommen von Addis Abeba 1972, in dem Selbstbestimmung vereinbart worden war – und das letztendlich scheiterte. Die SPLM versuchte stattdessen eine Position zu entwickeln, die international und in der Region Unterstützung finden konnte, weshalb ihre Strategie darin bestand, für einen einigen Sudan einzutreten, um dadurch Widersprüche im Norden zu schüren und die Interessen des Südens zu fördern.⁸

Endziel war jedoch stets ein unabhängiger Südstaat, was man auch daran sieht, dass man von 2005 bis 2011, während der Übergangsperiode des Comprehensive Peace Agreement (CPA), dafür eintrat, Staat und Militär getrennt zu halten.⁹ Im Laufe der Zeit wurde die politische Strategie, für einen einigen Sudan einzutreten und sich gegen eine Abspaltung zu stellen, jedoch zu einer Belastung und führte zu Querelen und zur Bildung von Abwechler-Gruppen innerhalb der SPLM/A. Im Jahre 1994 wurden die politischen Ziele schließlich neu gefasst, und die SPLM sprach von da an von einem «doppelten Ziel», nämlich davon, dass ein Neuer Sudan und die Selbstbestimmung Ziele seien, die sich miteinander vereinbaren ließen. Als 2011 die Unabhängigkeit des Südens ausgerufen wurde, gelang es der SPLM, diesen ideologischen Widerspruch zu überstehen¹⁰ – und das, obgleich man sich während der CPA-Periode zur Einigkeit des Landes bekannt hatte. Es bleibt die Frage, ob die SPLM dadurch, dass sie diese Position beibehielt, die wichtige Chance verpasst hat, eine stärker nationalistische Anhängerschaft im Süden aufzubauen. Wäre die Unabhängigkeit von Beginn an Ziel des Kampfs gewesen, hätte man möglicherweise die gegenwärtigen ethnischen und regionalen Spaltungen überwinden können.

Die SPLM während des Bürgerkrieges

Während des Krieges entwickelte die SPLM nach und nach politische und militärische Strukturen auf vier Ebenen, durch die sichergestellt werden sollten, dass die Bewegung und ihr Programm lebensfähig seien. Anfangs gab es das Nationalkomitee, das Zentralkomitee, das Politbüro und das Exekutivkomitee – wozu später noch weitere Strukturen kamen. John Garang als Vorsitzender beherrschte und lenkte

7 John Garang: Speech by John Garang, 9. April 1985 nach dem Sturz von Numairi, zit. in Khalid Mansour: Call for Democracy in Sudan, 1992, Kegan Paul International, S. 43f.

8 Interview mit einem Mitglied der SPLM, Juba, März 2012.

9 Interview mit einem führenden Kommandeur und ehemaligen Mitglied des militärischen Oberkommandos der SPLA, Juba, März 2012.

10 Für die SPLM besteht hier kein Widerspruch, denn der Neue Sudan sei ein philosophisches Konzept, das entweder ganz oder in Teilen umgesetzt werden könne.

sämtliche Bereiche der Bewegung und des Politisch-Militärischen Oberkommandos (PMHC). Später schuf die Bewegung im Rahmen des National Liberation Council (NLC) und des National Executive Council (NEC) para-militärische Einheiten, aber erst mit Unterzeichnung des CPA entwickelte die SPLM auch eine detailliertere Partei-Struktur zu der eine Nationalversammlung (National Convention), ein Politbüro und ein Sekretariat gehörten.

Ein wesentlicher Impuls, innerhalb der Partei Änderungen vorzunehmen, war die sogenannte «Nasir-Abspaltung» im Jahre 1991. Diese Krise, die größte Kampfansage, der sich Garang je stellen musste, trat ein, als Riek Machar und Lam Akol versuchten, Garang zu stürzen, da sie ihm vorwarfen, er herrsche zu autoritär, es gebe einen Personenkult und das Oberkommando lasse keinerlei demokratische Strukturen zu. Die Nasir-Gruppe (später umbenannt in SPLA-United) trat für die Unabhängigkeit des Südens ein, obwohl sie sich mit Khartum verbündete und von dort militärisch und finanziell unterstützt wurde. In Reaktion auf diese Abspaltung, die die Bewegung schwächte und zu Spannungen zwischen den Stämmen führte, die noch heute nachwirken, berief Garang die erste landesweite Versammlung der Bewegung ein – elf Jahre nach ihrer Gründung. Diese Versammlung, die 1994 in Chukudum stattfand, bezeichnete für die SPLM einen Wendepunkt: Die Vision eines Neuen Sudan wurde untermauert und der politische Flügel der Bewegung setzte sich gegen die Militärs durch. Hauptziel der Versammlung war es, politische, öffentliche und wirtschaftliche Institutionen zu schaffen, die Vollmacht zu erhalten, im Namen der Menschen im Landessüden und in anderen Gegenden, die sich am Befreiungskampf beteiligten, zu verhandeln sowie die drei Ebenen des Staates – Legislative, Exekutive und Judikative – zu entflechten.¹¹ Ab 1994 richtete die SPLM eine Zivilverwaltung, die Civilian Authority of New Sudan (CANS) ein, die für die befreiten Gebiete zuständig sein sollte, das heißt für die Regionen Bahr El Ghazal, Äquatoria, Blue Nile-Süd, Süd-Kurdufan und Upper Nile.¹² Diese Zivilverwaltung wurde im Grunde zur Exekutive, und sie war zuständig für eine äußerst vielfältige, größtenteils ländliche Bevölkerung.

Es ist behauptet worden, die genannten Reformen seien im Jahr 2000 zum Teil rückgängig gemacht worden, denn der Führung der SPLM sei seinerzeit klar geworden, dass die politischen und wirtschaftlichen Kosten zu hoch seien.¹³ Aussagen von führenden Mitgliedern der CANS und anderer Beteiligter deuten jedoch darauf hin, dass die CANS ab 2002 im Wesentlichen dazu diente, die SPLM auf eine künftige Rolle als Regierung des Südens vorzubereiten. Kader und Verwaltungsleute wurden geschult, Gesetze wurden entworfen, Haushalte aufgelegt, Sekretariate eingerichtet,

-
- 11 James Hoth Mai: Political reconciliation between SPLM, SPLA and Anyanya: a negotiation tool for national reconciliation and peace in post-war Sudan, Doktorarbeit, University of Fort Hare, 2008.
 - 12 Timothy Tut Chol: Civil Authority in the New Sudan: Organization, Functions and Problems, SPLM-Dokument, vorgelegt auf der Konferenz «Civil Society and the Organization of Civil Authority in the New Sudan», April 1996.
 - 13 Oystein Rolandsen: From Guerilla Movement to Political Party. The Restructuring of the SPLM, PRIO Papers, International Peace Research Institute, 2007.

usw.¹⁴ Einige führende SPLM-Mitglieder behaupten allerdings, es sei der Bewegung letztendlich nicht gelungen, die Massen auf ihre Seite zu bringen.¹⁵ Ein Wissenschaftler aus Südsudan wies unlängst darauf hin, der Regierung fehle es an Bürgerbeteiligung, und er resümierte: «Wenn wir nicht umsichtig auf die Bedürfnisse der Randgebiete eingehen, droht Juba ein neues Khartum zu werden.»¹⁶

Nach dem CPA: Aufbau eines Staates und einer Partei

Die merklichste Anstrengung, die SPLM zu verändern, erfolgte während der Friedensverhandlungen und der darauf folgenden sechsjährigen Übergangsphase des CPA.¹⁷ Während dieser Zeit musste die Bewegung ihre Ziele bei den Friedensverhandlungen den realen Möglichkeiten anpassen, sie musste die allzu hierarchischen Strukturen der Bewegung ändern, und sie musste erkennen, dass sie als zukünftige Regierungspartei würde Rechenschaft ablegen und sich an eine Verfassung halten müsste. Zudem wurde deutlich, dass die SPLM größerer Unterstützung durch die Massen bedurfte und die zunehmenden Forderungen der Zivilgesellschaft würde berücksichtigen müssen. Dies führte dazu, dass sich sowohl die Struktur wie auch die Einstellungen innerhalb der SPLM wandelten.

Zu Beginn galt das CPA als Weg, den Sudan insgesamt zu verändern. Es enthielt Vorschläge für eine grundlegende Reform des Staates, diese wurden jedoch nach und nach zurückgenommen und nur die Kernpunkte beider Seiten setzten sich durch – einerseits das Überleben des Regimes, andererseits die Selbstbestimmung für den Süden. Ein unter Umständen gefährliches Element von Abkommen zur Machtteilung ist, dass sie eine demokratische Entscheidungsfindung unterlaufen und zu Übereinkünften zwischen Eliten führen, wodurch das politische Klima vom Militär bestimmt und die Beteiligung ziviler Parteien torpediert wird. Zwar gingen beide Seiten im Rahmen des CPA erhebliche Kompromisse ein, sie sorgten aber auch dafür, dass ihre jeweiligen Machtpositionen unangetastet blieben. Das führte dazu, dass das CPA nicht länger dazu diente, die politische Landschaft und die Verfassung Sudans umzugestalten.¹⁸

14 Interviews mit Angestellten und leitenden Mitgliedern der CANS in Rumbek, Februar 2012.

15 Interview, Juba, Januar 2011.

16 Alfred Lukoji, Rede auf einer Konferenz in Juba, Januar 2011.

17 Mit dem CPA, das die National Congress Party (NCP) und die SPLM/A 2005 unterzeichneten, endete der 22 Jahre andauernde Bürgerkrieg. Die Vereinbarung enthielt einen Fahrplan für politischen Wandel durch die Teilung von Macht und Ressourcen. In Khartum wurde eine Regierung der nationalen Einheit eingerichtet, in der die SPLM proportional vertreten war, und mit gemeinsamen Einheiten von Sudanese Armed Forces (SAF) und SPLA wollte man die Grundlage für eine nationale Armee schaffen. In der Praxis war das Land jedoch in zwei separate Staatswesen geteilt. Der Südsudan hatte eine autonome Regierung, eigene Gesetze und ein eigenes Wirtschafts- und Verwaltungssystem. Zudem plante man, eine Volksabstimmung über die Unabhängigkeit des Südens durchzuführen.

18 Vgl. Elwathig Kameir: Self-determination is Not the Culprit: The Password to Unity is Democratic Transformation, the First Sudan Institute for Research and Policy Symposium, Franklin and Marshall College, 2007 www.sudaninstitute.org

Leider gab es im CPA keine Regelungen dafür, die beiden Vertragsparteien zu demokratischen Organisationen zu machen. Während der Verhandlungen über das CPA hatten allein die NCP und die SPLM das Sagen. Das änderte sich jedoch, als während der Übergangsphase beide Parteien dazu gezwungen waren, sich in einem politischen Umfeld zu bewegen, in dem andere politische Kräfte ihre Vorherrschaft und Legitimation in Frage stellten. Das CPA löste nicht so sehr die strukturellen Probleme Sudans, es war vielmehr eine letzte Chance für die politischen Eliten des Landes, die Macht unter sich aufzuteilen.¹⁹ Eine Langzeitfolge des CPA ist, dass heute sowohl der Norden wie auch der Süden von jeweils nur einer Partei beherrscht wird.

Als im Juli 2005 die Regierung Südsudans (Government of South Sudan, GOSS) geschaffen wurde, musste die Führung der SPLM in sehr kurzer Zeit in Juba Regierungs-, Parlaments- und Rechtsstrukturen schaffen – sowie auch in den zehn Bundesstaaten des Südens. Gleichzeitig musste ein Öffentlicher Dienst aufgebaut werden, staatliche Strukturen mussten entstehen, eine Verfassung entworfen werden und die Menschen in den Genuss der Früchte des Friedens kommen. All dies geschah, während es gleichzeitig galt, eine heikle Konstellation verschiedener Stammesgruppen, die alle Mitsprache und Macht wollten, zufriedenzustellen. Um im Süden staatliche Strukturen aufzubauen, musste man entweder bei null anfangen oder aber auf bestehende Einrichtungen wie die CANS oder den Koordinationsrat für Südsudan zurückgreifen.²⁰ Als die GOSS entstand, begann die SPLM auch damit, formale Parteistrukturen zu schaffen – ein Prozess, der 2012 noch nicht abgeschlossen ist. Das hat dazu geführt, dass es manchmal schwierig ist, zwischen Partei und Staat zu unterscheiden. Im Februar 2006 wurden landesweit (das heißt im gesamten Sudan), im Süden sowie auf Ebene der Bundesstaaten vorläufige Parteigliederungen eingerichtet, wozu formale Parteistrukturen auf sämtlichen Verwaltungsebenen gehörten (Bundesstaat, Landkreis, Payam, Boma), und der Kongress wurde zum obersten Organ der SPLM gemacht.²¹ Gegenwärtig hat die Partei einen Vorsitzenden (Salva Kiir), einen Generalsekretär (Pagan Amum), ein 27-köpfiges Politbüro, ein Exekutivkomitee mit 55 Mitgliedern sowie ein Sekretariat. Das Sekretariat ist allerdings nach wie vor abhängig vom Politbüro, und es ist ihm nicht gelungen, eigenständig aktiv zu werden oder den einfachen Parteimitgliedern das Recht zu verschaffen, den SPLM-Kongress zu wählen oder bei der Auswahl der Mitglieder des Politbüros mitzuwirken.

Teilen der SPLM ist bewusst, dass die Bewegung viele Anführer und Institutionen hat, es ihr aber an Basisstrukturen fehlt.²² Solange es der Partei nicht gelingt, sich selbst zu demokratisieren, besteht wenig Hoffnung, das Land insgesamt könne demokratischer werden.

19 Alex de Waal: Sudan: What kind of state? What kind of crisis? Occasional Paper 2, Crisis States Research Centre, London School of Economics, 2007.

20 Richard Barltrop: Leadership, Trust and Legitimacy in Southern Sudan's Transition After 2005, Arbeitspapier der UNDP, 2010.

21 Oystein Rolandsen: From Guerilla Movement to Political Party. The Restructuring of the SPLM, Prio Papers, International Peace Research Institute, 2007.

22 Interviews mit Parteikadern, Juba, Februar 2012.

Soldaten der SPLA am Unabhängigkeitstag





Feier am Unabhängigkeitstag

Im Mai 2008 fand die zweite Generalversammlung der SPLM in Juba statt, und erneut wurden die Vision eines Neuen Sudan und der Wille beschworen, eine landesweit vertretene Partei zu werden. Mit dieser Versammlung waren große Hoffnungen verbunden, und viele Mitglieder glaubten, hier werde über ein Programm für den Wandel, über Richtlinien für die Aufstellung von Kadern und über andere grundlegende Regelungen gesprochen. Die Gelegenheit, sich mit diesen Themen auseinanderzusetzen, wurde jedoch nicht genutzt. Die Versammlung beschloss, einige Parteiorgane umzugestalten und die Jugend- und Frauenorganisation wiederzubeleben. Die Führung der Partei war jedoch nicht bereit, volle innerparteiliche Demokratie einzuführen, hätten dann doch einige führende Kader ihre Posten verlieren können. Für eine volle Woche war die Versammlung von der Frage gelähmt, wer die neue Nummer zwei der Partei werden solle. Die Angelegenheit drohte, die Partei entlang regionaler und ethnischer Linien zu spalten²³ – vermutlich weil der stellvertretende Vorsitzende von den meisten als Salva Kiirs Thronfolger gesehen wird. Der Verlauf dieser Versammlung hat dazu geführt, dass in der Folge kaum mehr ernsthaft versucht wurde, die Partei zu reformieren.

Die Wahlen von 2010: Erster Testlauf für die Parteipolitik

Wie gewaltig der Unterschied zwischen Befreiungskampf und demokratischem Wettbewerb ist, trat bei den ersten Wahlen nach Kriegsende klar zutage. Während der Übergangsphase waren die Wahlen wiederholt verschoben worden und fanden schließlich 2010 statt. Während der vorangegangenen vier Jahre hatte die SPLM im Südsudan ohne demokratische Legitimation regiert, gestützt allein auf das Ansehen, die Partei zu sein, die die Befreiung erkämpft hatte, sowie auf ihre Netzwerke von Klienten.²⁴ Im April 2010 wählten über 15 Millionen registrierte Wahlberechtigte den Präsidenten der Republik, den Präsidenten Südsudans, 25 Gouverneure sowie die Abgeordneten der Nationalversammlung, der Gesetzgebenden Versammlung Südsudans und der Parlamente der Bundesstaaten. Die Vielschichtigkeit der Abläufe und die logistischen Herausforderungen machten es schwierig, für faire Wahlen zu sorgen. Im Norden mussten die Wähler acht Stimmen abgeben, im Süden waren es zwölf. Zur Wahl standen 72 Parteien und 16.000 Kandidaten. Das Wahlsystem war sehr vielschichtig, da beispielsweise der Präsident in zwei Wahlgängen bestimmt wurde, für Gouverneure hingegen reichte die einfache Mehrheit und bei den Bundes- und Landesparlamenten galt die relative Mehrheitswahl (60 % der Sitze wurden über die Wahlkreise, der Rest anteilig über Parteilisten auf Bundes- und Landesebene vergeben). Beobachter haben darauf hingewiesen, dass es gefährlich ist, bei einer Wahl geografische Kriterien stärker zu gewichten als ein echtes Verhältniswahlrecht,

²³ John Gai Yoh: »The CPA: an embodiment of the New Sudan Vision?« In: Francis Deng (Hg.): New Sudan in the Making? Red Sea Press, 2009.

²⁴ So Baltrop 2010.

führe dies doch dazu, dass lokale Gemeinschaften, die rein örtliche oder ethnische Interessen vertreten, die Oberhand bekämen.²⁵

Rückblickend lässt sich sagen: Bei den Wahlen von 2010 ging es weniger darum, die Parteistrukturen und die Fähigkeit der SPLM, ihre Basis zu mobilisieren, zu erproben, die Wahlen belegten vor allem, vor welchen gewaltigen Herausforderungen die Bewegung stand. Die Zersplitterung der SPLM trat klar zutage, da es der Parteiführung nicht gelang zu verhindern, dass eine erhebliche Zahl von Parteimitgliedern gegen Kandidaten antrat, die das Politbüro unterstützte. Von den 340 SPLM-Kandidaten, die ohne Unterstützung ihrer Partei antraten, kandidierten sechs für die Gouverneursposten in den Bundesstaaten Jonglei, Zentral-Äquatoria, Ost-Äquatoria, Bahr El Ghazal-Nord, Upper Nile und Unity. Dieser verpatzte Prozess zeigte einmal mehr, wie gespalten die Partei war. Heute, zwei Jahre danach, sind diese Probleme immer noch nicht vollständig gelöst. Innerhalb der Partei herrscht die Vorstellung vor, man müsse, um Abweichler abzuschrecken, alle, die sich nicht an die Linie der Partei gehalten haben, auf Dauer ausschließen.²⁶ Gäbe es innerhalb der SPLM Vorwahlen oder andere Formen von parteiinterner Demokratie, dann hätte sich das Problem, dass Mitglieder als unabhängige Kandidaten antreten, vermeiden lassen.

Parteiinterne Demokratie könnte allerdings aufzeigen, wie instabil die SPLM tatsächlich ist – und wie sehr ihr Fortbestehen davon abhängt, dass das empfindliche Gleichgewicht zwischen Stämmen, Interessengruppen und Regionen gewahrt wird. Sollten Schlüsselfiguren abgewählt werden, könnte dies leicht den Eindruck erwecken, Stammesgruppen würden um die Macht rangeln – und ernste Auseinandersetzungen wären die Folge.²⁷ Diese Argumentation ist selbstverständlich auch dazu benutzt worden, die fehlende parteiinterne Demokratie zu verteidigen. Sie verweist aber auf eine sehr ernste Schwäche der Partei – und entsprechend auch der Regierung – die, wird ihr nicht abgeholfen, eine tiefe politische Krise auslösen kann. Sollte der derzeitige Zustand unverändert bestehen bleiben, gäbe dies Politikern die Möglichkeit, durch Zwangsmittel und indem sie Angst und Vorurteile schüren, ihre Macht zu festigen. Eine andere wichtige Frage, die sich im Hinblick auf zukünftige Wahlen (die nächsten werden voraussichtlich 2014 stattfinden) stellt, ist, ob es den Oppositionsparteien gelingen kann, landesweit politisch an Einfluss zu gewinnen und alternative Programme zu entwickeln – oder ob sie, zumindest in der Sicht der Wähler, weiterhin Organisationen bleiben, die nur den Sonderinteressen einer Person oder einer Stammesgruppe dienen.

²⁵ Gerard Mc Hugh: »National Elections and Political Accommodation in the Sudan«, Governance and Peace-Building series, Briefing Paper Nr. 2, Juni 2009, Conflict Dynamics International, Cambridge.

²⁶ Interviews mit mehreren Mitgliedern der SPLM, Februar 2012.

²⁷ Interviews mit Mitgliedern des National Liberation Council, Juba, Februar 2012.

Politische Strategien nach der Unabhängigkeit

Nach der Unabhängigkeit hat die Regierung Südsudans das Kabinett umgebildet. In einer Erklärung vom Februar 2011 erklärte das Politbüro, es läge in der Macht des Präsidenten, die Zusammensetzung der Regierung eigenständig zu bestimmen. Das erste Kabinett Südsudans nach der Unabhängigkeit wurde im August 2011 bekanntgegeben. Es bestand aus 29 Ministern, 27 stellvertretenden Ministern, dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten. Die Verteilung der Posten wurde sehr sorgfältig so abgestimmt, dass alle ethnischen Gruppen vertreten waren und eine Vorherrschaft der Dinka vermieden wurde. Erreicht wurde dies, indem man Schlüsselministerien, die vormals mit Dinka besetzt waren, anderen Stammesgruppen gab: Das Verteidigungsministerium erhielt General John King Nyuon (Nuer), das Finanz- und Wirtschaftsministerium ging an Kosti Manibe Ngai (Äquatoria), das Innenministerium an General Alison Manani Magaya (Äquatoria), Geheimdienste und Sicherheit an General Oyay Deng Ajak (Schilluk) und das Justizministerium an John Luke Jok (Nuer). Was die Regionen betrifft, gehören dem neuen Kabinett zehn Minister und zehn Stellvertreter aus dem Großraum Bahr El Ghazal an, neun Minister und elf Stellvertreter aus dem Großraum Upper Nile und zehn Minister und sechs Stellvertreter aus dem Großraum Äquatoria.

In Juba, in der südsudanesischen Diaspora und speziell bei Aktivisten aus der Zivilgesellschaft sorgte das neue Kabinett für hitzige Diskussionen. Einige Beobachter hielten die neue Regierung für pluralistisch, da immerhin vier Minister und fünf Stellvertreter nicht der SPLM angehörten; für andere versuchte der Präsident die Vorherrschaft der Dinka Rek innerhalb der Eliten Warraps zu stärken und den Einfluss der Dinka Bor zu schwächen. Kritik löste auch die Entscheidung aus, Ministerposten an ehemalige Verbündete der NCP zu vergeben, beispielsweise an Alison Magaya, die im Juni 2011 zur SPLM übertrat, und an Agnes Lukudu, die zuvor im Süden stellvertretende Vorsitzende der NCP gewesen war und nun das Verkehrsministerium übernahm. Es gab auch Stimmen innerhalb der SPLM, die die Berufung von General Magaya kritisierten, da es ihnen widersinnig schien, einen ehemaligen «Feind» die Verantwortung für die Innere Sicherheit zu übertragen.²⁸ Für Kritiker deutete all dies darauf hin, dass die SPLM die Opposition umarmen und sich nicht politisch mit ihr auseinandersetzen wolle. Andere warfen dem Präsidenten vor, er umgebe sich bewusst mit Mitgliedern der Eliten aus seinem Heimatstaat, ergänzt um einige ehemalige Gegner, da so die Macht ganz beim ihm bleibe, denn und nur er sei in der Lage, die zu erwartenden Streitereien zu schlichten.

Im Februar 2012 kündigte das Politbüro der SPLM an, man werde die Partei weiter umstrukturieren und im Hinblick auf die Abspaltung der SPLM-Nord und die strukturellen Änderungen nach der Unabhängigkeit neue strategische Ziele entwickeln. Bei einer Zusammenkunft des Nationalen Befreiungsrates (NLC), der ersten seit 2008, die vom 26. bis 29. März 2012 stattfand, wurde über einen Wandel der Parteistrukturen und über neue Ziele gesprochen und versucht, ein neues Parteiprogramm zu

²⁸ Interview in Juba, Februar 2012.

entwickeln. Zuvor war bereits am 24. März das Politbüro zusammengetreten, dem es jedoch nicht gelungen war, zwischen den gegensätzlichen Positionen zu vermitteln – was sich bei der Sitzung des NLC dann wiederholte. Die Zusammenkunft wurde als enttäuschend beschrieben, da nur den wichtigsten Anführern und Ministern erlaubt wurde, ihre Positionen darzulegen, und alle umstrittenen Themen abgeblübelt wurden, da man unbedingt den Status Quo wahren wollte.²⁹ In den Wochen vor der Zusammenkunft des NLC waren unter vier Augen zahlreiche Klagen zu hören, die darauf hindeuten, dass die zunehmenden Spannungen zwischen Regierung und Partei behoben werden müssen. Ob dies auch gelang, ist unklar.

Die anstehenden Herausforderungen

Nach Beendigung des Bürgerkriegs erhielt die SPLM das Mandat, den Süden zu regieren, und zwar im Rahmen der politischen Strukturen, die im Übereinkommen zur Machtteilung getroffen worden waren. Sie erbt damit Institutionen, die wenig entwickelt und wenig effektiv waren und denen es an Mitteln und Einfluss fehlte. Die SPLM hat seither damit zu kämpfen, ihre eigene Macht auf eine Art und Weise zu definieren, die sowohl innerhalb der Partei wie auch beim Volk Anklang findet. Dies ist einer der Gründe, warum es der Partei nicht gelang, den Staat umzugestalten – und warum sie stattdessen versucht hat, selbst zum Staat zu werden. Die Regierungsstrukturen, die es während der Kriegsjahre unter den CANS gegeben hatte (und bestehende und andere Strukturen welche die SPLM später für das Regieren zu nutzen versuchte), erfuhren durch das CPA erhebliche Veränderungen. Zu einem gewissen Grad haben diese Strukturen, die im Rahmen internationaler Verhandlungen entworfen wurden, es für die SPLM schwieriger gemacht, sich an die neuen Gegebenheiten anzupassen und einen politischen Wandel herbeizuführen. Um eine funktionsfähige Regierung zu schaffen, muss die SPLM deshalb zuerst einmal sicherstellen, dass die eigenen Parteistrukturen funktionieren. Eine solche Abfolge scheint merkwürdig, aber in einem Land, in dem es nur wenige, spärliche Erfahrungen mit formalen Regierungsinstitutionen gibt, ist die SPLM die Lenkungs-kraft mit der größten Autorität und kann somit am ehesten für Stabilität sorgen.

Ein weiterer Schritt, den die SPLM gehen muss und der scheinbar jedem politischen Instinkt zuwiderläuft, ist, ihre Politik des Ausgleichs und der Zugeständnisse zu beenden. Die pragmatischen Zugeständnisse, die man sehr verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Kräften – oft ohne jede politische Gemeinsamkeit – gemacht hat, haben den Regierungsapparat stark aufgebläht. Zugeständnisse sind zwar wichtig, will man einem neuen Land Stabilität geben, aber baut man einen Staat nach dem Konsensprinzip auf, kann dies auch in die Katastrophe führen. Sollte die Führung der SPLM weiterhin versuchen, alle politischen Gegner dadurch auf ihre Seite zu ziehen, dass man sie zu Klienten macht, dann wird die zusammengewürfelte Koalition, die sich so ergibt, jedem wirklichen Wandel der SPLM im Wege stehen –

²⁹ Interview mit einem SPLM-Kader, der an der Sitzung des NLC teilgenommen hat, Juba, April 2012.

was wiederum dazu führen wird, dass die SPLM zu einer Partei ohne politisches Profil und ohne Legitimität wird und, letztendlich, die Regierung handlungsunfähig. Wenn zu viele Einzelne und Grüppchen innerhalb einer organisatorischen Mischpoke ohne klare Strukturen, Regeln und Verantwortlichkeiten miteinander konkurrieren, dann wird eine solche Organisation schlussendlich entweder von einem autoritären Flügel übernommen werden – oder aber sie wird in rivalisierende Gruppen zerfallen. Um dies zu verhindern, muss die SPLM rasch abstecken, wie sie einen unabhängigen Süden gestalten will – und statt bloß zu reagieren und sich durchzuwursteln muss sie tatsächlich auch regieren. Geschieht dies nicht, werden andere Kräfte zweifellos an Einfluss gewinnen, und die SPLM könnte all das soziale, symbolische und politische Kapital einbüßen, das sie sich auf dem Wege hin zur Unabhängigkeit erarbeitet hat.

Die internationale Gemeinschaft kann zu einem solchen Wandel durchaus einen wichtigen Beitrag leisten – vorausgesetzt sie versteht, in welchen Zusammenhängen sie sich bewegt. Es ist nicht einfach, in von Krieg gezeichneten Ländern eine demokratische Kultur aufzubauen, Dialog zu fördern und Vertrauen zu schaffen zwischen Zivilgesellschaft und Parteien. Wenn es darum geht, Parteiprogramme zu entwickeln und Mechanismen der Parteienfinanzierung, kann Unterstützung sicher erheblich dazu beitragen, ein offenes politisches Umfeld zu schaffen. Derartige Maßnahmen müssen jedoch einhergehen mit nationalen Initiativen für mehr Demokratie. Die Partner Südsudans innerhalb der internationalen Gemeinschaft müssen begreifen, dass sich die SPLM nicht von außen verändern lässt; Zuwendungsgeber können nur dabei helfen, solche Reformstrategien umzusetzen, die im Lande selbst entwickelt werden. Der Übergang zur Demokratie braucht Gestaltungsraum, und die erheblichen Fortschritte, die die SPLM und die SPLA bereits gemacht haben, müssen anerkannt werden. Hat sich die SPLM erst einmal an ihre neue Rolle als Regierungspartei gewöhnt, wird es ihr auch leichter fallen, die erforderlichen Änderungen innerhalb von Partei und Regierung anzugehen. So die internationale Gemeinschaft einen solchen Prozess unterstützt – dadurch, dass sie gute Ansätze belohnt und undemokratische Tendenzen kritisiert –, wird sie dazu in der Lage sein, zum Entstehen einer funktionsfähigen Regierung beizutragen, und dazu, dass die Regierungspartei so stabil ist, dass sie sich freien Wahlen ebenso stellt wie interner Kritik.

Sollte es der SPLM nicht gelingen, ihre Einstellung gegenüber einer vielfältigen Nation mit widerstreitenden Wählerschichten zu überdenken, wird sie sich wahrscheinlich erneut zu einer zentralisierten, militärisch denkenden Organisation entwickeln, einer Organisation, die versucht, jede Opposition zu vereinnahmen, was einen verworrenen, aufgeblähten Staatsapparat zur Folge hat, ohne Form, Verantwortung und ohne die Fähigkeit, landesweite politische Strategien zu entwickeln. Glücklicherweise verfügt die SPLM über Anführer, Visionäre und Denker, die einen solchen Wandel bewirken können. Das Niveau der internen Diskussionen innerhalb der SPLM ist ausgesprochen hoch und, im Unterschied zu anderen ehemaligen marxistischen Befreiungsbewegungen, die sich weit von den Realitäten ihres Landes entfernt haben, ist sich die SPLM sehr darüber bewusst, dass Wandel unvermeidbar ist. Die Führungsriege der SPLM ist sich zutiefst darüber im Klaren, dass sie nicht dieselben Fehler machen darf wie das Regime, gegen das sie gekämpft hat. Die SPLM hat bereits

begriffen, dass durch die Unabhängigkeit viele ihrer Gepflogenheiten und Strukturen aus der Zeit des Befreiungskampfes zu einer problematischen Bürde geworden sind – und eben dies wird sie dazu bewegen, sich zu verändern.

Die beiden Sudans und die internationale Politik: Welche Rolle soll Deutschland spielen?

Deutschland spielt im Sudan keine sichtbar bedeutende Rolle; auch in den Diskussionen über die internationale Politik im Hinblick auf die beiden Staaten spielt es nur selten eine Rolle. Das ist etwas rätselhaft. Zwar gehört Deutschland nicht zu den wichtigsten bilateralen Zuwendungsgebern, es trägt aber durch Friedensmissionen und die Europäische Union dennoch erheblich zu den Leistungen der internationalen Gemeinschaft in den beiden Ländern bei. Seit der Konflikt in Darfur ausbrach und 2005 das Comprehensive Peace Agreement (CPA) unterzeichnet wurde, steht kein anderes afrikanisches Land südlich der Sahara so sehr im Blick Berlins wie der Sudan. Abgeordnete, Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen haben auf die deutsche Regierung Druck ausgeübt, sich im Sudan stärker zu engagieren. Dieser Beitrag versucht, die Rolle, die Deutschland während der Endphase des CPA und seit der Unabhängigkeit des Südens im Sudan spielt, einzuschätzen. Hierzu werden wesentliche Diskussionen nachgezeichnet und die Positionen Deutschlands benannt. Indem Deutschlands Rolle mit seinen den Sudan betreffenden Interessen verglichen wird, werden Versäumnisse der deutschen Politik analysiert und Vorschläge für ein wirkungsvolleres Engagement herausgearbeitet.

Deutschland und die internationale Diskussion über den Sudan

Welche Rolle sollte Deutschland im Rahmen der internationalen Bemühungen zu den beiden Sudans spielen? Um diese Frage beantworten zu können, sollen zuerst die Themen der internationalen Debatte skizziert und ihr Bezug auf Deutschland geklärt werden.

Wer ist schuld? Politiker und die am Sudan interessierte Öffentlichkeit – in erster Linie die Medien und Nichtregierungsorganisationen – streiten schon lange darüber, wie die Lage im Sudan zu bewerten sei. Lobbygruppen wie das Enough Project oder die Save Darfur Coalition in den USA haben in den vergangenen Jahren Erklärungsmuster vertreten, in denen allein Khartum die Schuld an den lang anhaltenden Auseinandersetzungen und der fehlenden Konfliktlösung gegeben wird. Diese allzu schlichten Erklärungen haben die internationalen Medien und Politiker stark beeinflusst und sich deutlich auf die Sudanpolitik ausgewirkt. In den USA wurde diese Sichtweise im Kongress und von aufeinanderfolgenden Regierungen vielfach unterstützt (der

ehemalige US-Sondergesandte Andrew Natsios ist ein bekanntes Beispiel). Politiker, die wie Natsios' Nachfolger Scott Gration und Princeton Lyman die Lage differenzierter einschätzen, sind von Aktivisten wegen ihrer zu moderaten Sichtweise kritisiert worden. Nachdem der Süden unabhängig geworden war, haben Falken wie John Prendergast vom Enough Project behauptet, Ursache aller verbliebenen Probleme sei das «polarisierende, autokratische Regime in Khartum» (2011), und sie haben sich dafür eingesetzt, dass die USA einen Regimewechsel im Sudan betreiben. Derselbe Personenkreis hat auch die Verantwortung Südsudans für die Spannungen zwischen Norden und Süden sowie für den Ausbruch der anhaltenden Konflikte in Süd-Kurdufan und Blue Nile heruntergespielt. Von der Regierung Sudans wird behauptet, sie provoziere Auseinandersetzungen und betreibe Völkermord; geht es jedoch um Konflikte und Menschenrechtsverletzungen im Südsudan, ist aus den gleichen Kreisen zu hören, dies liege an den mangelnden Kapazitäten der südsudanesischen Regierung und ihrer Sicherheitskräfte, und der neue Staat brauche hier eben mehr Unterstützung. In Deutschland sind die entsprechenden Diskussionen ausgewogener. Deutsche Nichtregierungsorganisationen und die in Deutschland aktiven Ableger internationaler Nichtregierungsorganisationen lehnen im Allgemeinen die Erklärungsschemata der US-amerikanischen Lobbygruppen ab. Unter den zum Thema Sudan aktiven Nichtregierungsorganisationen haben kirchliche und humanitäre Organisationen den größten Einfluss auf die Bundesregierung, und das Berliner Büro von Crisis Action spielte hier eine entscheidende Rolle. Das hat dazu geführt, dass in den deutschen Debatten über den Sudan in der Regel von allen Seiten anerkannt wird, dass die Lage in den beiden Ländern vielschichtig ist. Das gilt gleichermaßen für den Stillstand in Darfur, die Gewaltausbrüche, zu denen es Mitte 2011 in Süd-Kurdufan und Blue Nile kam, sowie für das Spiel mit dem Feuer, das beide Seiten bei ihren Verhandlungen treiben.

Zuckerbrot oder Peitsche? Die Diskussionen darüber, wie im Sudan vorzugehen sei, gehen auf die Gründe zurück, die als Ursachen der Krisen ausgemacht werden. Hier stehen sich allerorten ähnliche Lager gegenüber, und es geht um die Frage, ob sich Fortschritte dadurch erzielen lassen, dass man dem Sudan Anreize zur Zusammenarbeit anbietet – oder aber, ob der politische und militärische Druck erhöht werden muss. Während der Endphase des CPA war die US-Regierung genau in dieser Frage gespalten. Die Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, Susan Rice, war hierbei einer der führenden Falken, während Scott Gration mit seinem Vorschlag, man solle «erwägen, Khartum Süßigkeiten anzubieten», sich den Ärger sowohl von Sudan-Aktivisten als auch der sudanesischen Regierung zuzog (Washington Post 2009; Rogin 2010). Die USA haben in der Region den weitaus größten Einfluss, da es in ihrem Ermessen liegt, den Sudan von der Liste der «Schurkenstaaten» zu streichen und Sanktionen zu lockern. Hinzu kommt, dass sie eine wichtige Rolle in den Diskussionen über einen Schuldenerlass für den Sudan spielen. Seit Ende 2010 haben die USA angedeutet, sie könnten in allen drei Fragen zu Verhandlungen bereit sein, und Anfang 2011, nachdem die Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Südsudans erfolgreich über die Bühne gegangen war, begannen sich die USA in Sachen «Schur-

kenstaat» und Schuldenerlass zu bewegen.¹ Seit Beginn der Kämpfe in Süd-Kurdufan und Blue Nile liegen aber diese behutsamen Bemühungen, die beiderseitigen Beziehungen zu verbessern, auf Eis, und die Fürsprecher schärferer Maßnahmen haben einmal mehr die Oberhand. Lobbygruppen verlangen, einen Schuldenerlass und ein Ende der Sanktionen dürfe es erst geben, nachdem die Regierung Sudans ein umfassendes Abkommen mit sämtlichen Aufständischen und Oppositionsgruppen geschlossen hat (Enough Project 2011b). Da dies aus Gründen, die sich dem Einfluss der Regierung Sudans entziehen, in naher Zukunft sehr unwahrscheinlich ist, würden dadurch alle Anreize, die die US-Regierung anbieten könnte, wertlos. Falken wie der Kongressabgeordnete Frank Williams behaupten, man könne «von Kriminellen wie Baschir, die wegen Kriegsverbrechen angeklagt sind, nie bekommen, was man gerne hätte, indem man ihnen Zuckerbrot anbietet» (U.S. Congress, House of Representatives 2011, S. 37). Da die Regierung Sudans sowohl durch die schlechter werdende Wirtschaftslage als auch durch Aufstände in ihren Randgebieten zunehmend unter Druck gerät, sei nun, einigen Aktivisten zufolge, die Zeit gekommen auf einen Regimewechsel hinzuarbeiten. Einflussreiche Lobbygruppen und Einzelpersonen wie der ehemalige Sondergesandte für Sudan, Roger de Winter, setzen sich dafür ein, militärisch gegen Sudan vorzugehen und dem Südsudan moderne Waffen zu liefern (US Congress 2011; Enough Project 2011a). Zunehmend wird auch darüber gesprochen, Hilfsorganisationen auf militärischem Wege Zugang zu den Nuba-Bergen zu verschaffen (Kristof 2012; Enough Project 2012). Im Unterschied dazu haben sich viele Sudan-Aktivisten in den USA sehr zurückhaltend geäußert, wenn es um Menschenrechtsverletzungen oder Korruption im Südsudan geht – und das, obwohl der neue Staat von den USA Hilfsleistungen im großen Stil erhält. Durch die Unabhängigkeit des Südens hat sich an dieser nachsichtigen Haltung nichts geändert.

Für die sudanesishe Regierung belegen diese Kurswechsel, dass Angebote aus den USA nie ehrlich gemeint sind. Khartum wurde bereits einmal vor den Kopf gestoßen, 2005, als die USA, nachdem das CPA unterzeichnet war, wegen des Kriegs in Darfur ihr Versprechen brachen, einige Sanktionen gegen das Land aufzuheben. Die Macht der Sudan-Lobbygruppen in den USA ist so groß, dass, solange Baschir an der Macht ist, kaum Hoffnung besteht, die USA könnten ihre Strafmaßnahmen gegen Sudan lockern. Auch innerhalb der EU gibt es zwei Fraktionen, nämlich die, die dafür sind, auf den Sudan zuzugehen – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – und die, die kompromisslos jede Annäherung ablehnen, solange Sudan nicht mit dem Internationalen Strafgerichtshof kooperiert; letztere Gruppe wird angeführt von den Niederlanden und den nordischen Staaten. Eine ähnliche Kluft besteht in Deutschland zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), wobei letzteres die Forderungen des AA, die Entwicklungshilfe für den Sudan aufzustocken, beharrlich abweist. Bemerkenswert ist dabei, dass sich an diesen Positionen durch den Regierungswechsel Ende 2009 nichts geändert hat, das heißt, dass sie den Ministerwechsel von SPD zu FDP

¹ Für ein stärkeres Engagement der USA im Sudan plädieren beispielsweise Verhoeven und Patey 2011.

unverändert überstanden haben. Sowohl auf deutscher als auch auf EU-Ebene haben derartige Meinungsverschiedenheiten eine wirkungsvollere Politik gegenüber den beiden Sudans behindert. Deutschland und andere EU-Mitglieder haben im Pariser Club und in den internationalen Finanzinstitutionen erheblichen Einfluss und ihre Stimmen bei Verhandlungen über einen Schuldenerlass Gewicht (obgleich China mit Abstand Sudans wichtigster Kreditgeber ist und, was einen Schuldenerlass angeht, die USA seit Ende 2011 der größte Bremsklotz sind).

Die Aussicht, mehr Entwicklungshilfe von der EU oder aus Deutschland zu erhalten, könnte für den Sudan ein weiterer Anreiz sein, seine Politik zu ändern. Solange sich Sudan allerdings weigert, das Cotonou-Abkommen zu unterzeichnen, hat die EU in ihren Verhandlungen nur wenig Spielraum (Europäische Kommission 2012) – und das bedeutet, dass sich, solange Omar al-Baschir an der Macht ist, wenig bewegen wird, da das Abkommen eine Klausel enthält, die den Sudan dazu verpflichten würde, das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu unterzeichnen. Hinzu kommt, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten dem Sudan nur schwer drohen können, da das Land sowieso bereits stark isoliert ist. Weitere Sanktionen werden hier kaum greifen, denn im Laufe des vergangenen Jahrzehnts haben Kampagnen für einen Investitions- und Kapitalentzug dazu geführt, dass die Wirtschaftsbeziehungen zum Sudan immer weiter geschrumpft sind. Wichtige Figuren innerhalb der Regierung Sudans sind dementsprechend zu dem Schluss gekommen, dass «von Beziehungen zu Europa oder den USA nur wenig zu erwarten ist» (Atabani 2012), weshalb versucht wird, die Beziehungen nach Asien, zu den Golfstaaten und zuletzt auch zu Libyen auszubauen. Im Unterschied dazu haben Deutschland und die EU bislang kaum Interesse daran gezeigt, größeren Druck auf Südsudan auszuüben, wo ihnen, als wichtige Geldgeber, größere Druckmittel zur Verfügung stünden. In den vergangenen Jahren sind die Hilfsleistungen der EU für den Südsudan gestiegen – und das, obwohl es zunehmend Zweifel daran gibt, ob die Regierung Südsudans willens ist, gegen Korruption und die Menschenrechtsverletzungen ihrer Sicherheitskräfte vorzugehen sowie dazu beizutragen, die Auseinandersetzungen in Süd-Kurdufan und Blue Nile zu beenden, indem sie die Unterstützung für die nördliche Sektion der SPLM einstellt.

Wer könnte etwas erreichen? Da sich die Konflikte im Sudan schon lange hinziehen und die USA und EU daran scheinbar nur wenig ändern können, wird viel darüber diskutiert, wer im Sudan wirklich etwas erreichen kann. Während der Laufzeit des CPA stießen zur Troika aus USA, Großbritannien und Norwegen (sowie der Intergovernmental Authority on Development, IGAD, einem der wichtigsten Beteiligten an den CPA-Verhandlungen) zahlreiche weitere Akteure, die im Sudan nun auch mitmischen wollen.² Im Jahr 2008 wurde Djibril Bassolé, der Außenminister Burkina Fasos, von der Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen zum gemeinsamen Chefvermittler

² Neben der Troika und der IGAD wurde das CPA auch von den folgenden Organisationen und Ländern beglaubigt: UNO, EU, Afrikanische Union, Arabische Liga, Ägypten, Italien und den Niederlanden.

für Darfur ernannt. Nachdem 2009 Versuche Ägyptens und Libyens, die Vermittlungsbemühungen zu beeinflussen, gescheitert waren, fanden die Verhandlungen, die Bassolé führte, in Katar statt. Im selben Jahr wurde auch das AU High-Level Panel on Darfur (AUPD) eingerichtet, dem Thabo Mbeki, der ehemalige Präsident Südafrikas, vorsteht. In der Folge konkurrierte Mbeki mit Bassolé und machte kein Geheimnis daraus, dass er von dessen Anstrengungen nicht viel hielt. Auch Kuwait versuchte, wie Katar, vorübergehend eine Rolle zu spielen, als Gastland für eine Spenderkonferenz für den Ostsudan, die 2010 stattfand und bei der umfangreiche Zusagen für Entwicklungshilfe gemacht wurden, die sich später aber in Nichts auflösten.

Präsident zur Probe



Ab 2009 gab es zahlreiche Sondergesandte für den Sudan, was zu regelmäßigen Treffen der sogenannten E6 führte (der Gesandten der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats und der EU) sowie zu Konferenzen wie dem Sudan Consultative Forum und Klausurtagungen der gemeinsamen Sondergesandten von UNAMID. Anfang 2011 gab es außer den Sondergesandten der E6 und der UNO auch solche der Arabischen Liga, Kanadas, Schwedens, Norwegens, der Niederlande und Japans (UNAMID 2011) – eine Liste, die wahrscheinlich nicht vollständig ist. Das bedeutete, dass, obgleich es einen EU-Sondergesandten gab, mehrere EU-Staaten eigene Sondergesandte für den Sudan ernannten. In den Jahren 2010/2011 war selbst Österreich Gastgeber für informelle Gespräche zwischen Regierungsvertretern aus dem Sudan, mit dem Ziel, die Beziehungen zwischen Norden und Süden zu verbessern.



Mbekis Gremium, das in der Zwischenzeit in AU High Implementation Panel (AUHIP) umbenannt worden war, wurde die Aufgabe übertragen, zwischen den Regierungen in Khartum und Juba zu vermitteln, und zwar gemeinsam mit dem Sondergesandten des UN-Generalsekretärs. Auch der Präsident Äthiopiens, Menes Zenawi, spielte eine wichtige Rolle bei den Verhandlungen über Abyei sowie bei den Verhandlungen zwischen der Regierung Sudans und der nördlichen Sektion der SPLM in Süd-Kurdufan und Blue Nile. Ende 2011 schaltete sich dann China vermehrt in die Gespräche über ein neues Ölexport-Abkommen ein. Als wichtigster Investor in der Ölbranche Sudans ist China der ausländische Akteur, dessen Interessen durch ein solches Abkommen am stärksten berührt werden. Zudem ist China ein wichtiger Verbündeter Sudans und kann dort deshalb in besonderem Maß Einfluss ausüben. Zwischen 2004 und 2008 hatten Sudan-Aktivisten im Westen China für sein Bündnis mit Sudan noch scharf kritisiert, mittlerweile erkennen sie jedoch an, dass das Land bei den Verhandlungen eine entscheidende Rolle spielt. Bis Mitte 2011 wurde zunehmend klar, dass es Mbekis Gremium an Einflussmöglichkeiten fehlte, und die International Crisis Group (ICG) forderte deshalb, dass eine Reihe wichtiger externer Akteure sich erneut stärker direkt in die Verhandlungen einschalten sollten, darunter «die AU, IGAD, die Organisation für Islamische Zusammenarbeit (OIC) sowie die folgenden Länder: Ägypten, Katar, Saudi-Arabien, Kuwait, die Vereinigten Arabischen Emirate, die Türkei, China, Indien, Malaysia, Brasilien, Südafrika, Äthiopien und die EU, die UNO und die Mitglieder der Troika (USA, GB und Norwegen)».³ Eine entsprechende Initiative kam jedoch nicht zustande, und der Versuch, eine internationale Sudan-Konferenz einzuberufen, versandete. Im Dezember 2011 fand in Washington eine Spenderkonferenz für den Südsudan statt, bei der die USA und die angestammten europäischen Zuwendungsgeber das Sagen hatten, und im März 2012 scheiterte der Versuch Norwegens, Großbritanniens und der Türkei, eine Konferenz zu Schuldenerlass und Wirtschaftshilfe für den Sudan durchzuführen, an einem Rückzieher der USA (Sudan Tribune 2012).

Welche Rolle sollte Deutschland auf dieser sehr vollen Bühne spielen? Es fällt ins Auge, dass die ICG Deutschland auf ihrer sehr langen Liste von «Schlüsselstaaten» nicht erwähnt. Während der Endphase des CPA drängten Nichtregierungsorganisationen Deutschland dazu, in internationalen Foren zum Sudan, beispielsweise dem Sudan Consultative Forum, das im Mai 2010 in Addis Abeba stattfand, eine aktivere Rolle zu übernehmen. Deutschland war dort nicht vertreten – wohl wegen den oben erwähnten Differenzen zwischen AA und BMZ –, wurde später aber doch noch Mitglied des Forums – obgleich die AU die Zahl der Teilnehmenden anfangs nicht weiter erhöhen wollte. Dennoch gibt es Zweifel daran, ob Deutschland hier wirklich versuchen soll, bilateral eine stärkere Rolle zu spielen. In den Jahren 2010/2011 hat die Vielzahl internationaler Konferenzen kaum dazu beigetragen, Sudans Probleme zu lösen. Auch die Beteiligung zahlreicher ausländischer Akteure an der Vermittlung

3 Ähnlich empfahl Anfang 2012 John Prendergast vom Enough Project, «eine neue Kerngruppe zu bilden (bestehend aus China, Äthiopien, der Türkei, den USA und einigen anderen einflussreichen Staaten), um die aktuelle Friedensinitiative von Afrikanischer Union und UNO hochkarätig zu unterstützen» (Prendergast 2012).

in Darfur und den Verhandlungen zwischen Norden und Süden war nicht immer förderlich, manchmal sogar hinderlich. Ob es tatsächlich über ein Dutzend bilaterale Sondergesandte für den Sudan braucht, ist sehr fraglich. Schließlich hat Deutschland auch keine speziellen Möglichkeiten, Druck auf die beiden Sudans auszuüben. Deutschland sollte sich deshalb, wie unten weiter ausgeführt, darauf konzentrieren, multilaterale Anstrengungen zu unterstützen.

Eine Einschätzung der deutschen Rolle in den beiden Sudans

Zwar ist Deutschland kein wichtiger bilateraler Akteur in den beiden Sudans, trägt aber erheblich zu den multilateralen Anstrengungen bei. Der Großteil der deutschen Unterstützungsleistungen erfolgt in Form von Beiträgen zu den Haushalten von EU und UNO. Von den 739 Millionen Euro, die aus Deutschland zwischen 2009 bis 2011 offiziell an den Sudan gingen, flossen 73 % über Beiträge zu UNMIS, UNAMID und UNMISS, weitere 7 % über humanitäre Beihilfen der EU und des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (nicht mit eingerechnet ist dabei die Entwicklungshilfe der EU; hier ist Deutschland der größte Beitragszahler).⁴ Zudem hat unter den westlichen Staaten Deutschland mit am meisten Führungskräfte für UNMIS(S) und unter den Ländern des Westens mit Abstand am meisten Führungsoffiziere für UNAMID abgestellt, da die USA, Großbritannien und Frankreich immer wieder Probleme hatten, für ihre Mitarbeiter Visa für Darfur zu bekommen. Bilaterale deutsche Mittel für den Sudan sind vor allem in humanitäre Hilfe und die Notfallhilfe geflossen (2009 bis 2011 waren das 43 Millionen Euro). Weitere bedeutende bilaterale Projekte sind die Unterstützung für die Dezentralisierung im Südsudan (6 Millionen Euro), die Ausstattung der südsudanesischen Polizei mit Funkkommunikationssystemen (3,7 Millionen Euro), Ausrüstung für eine UNAMID-Einheit aus dem Senegal (3,5 Millionen Euro), Unterstützung beim Aufbau der Wasserversorgung im Südsudan (3 Millionen Euro) sowie Leistungen für das «Demobilisation, Disarmament, and Reintegration»-Programm im Südsudan (2,3 Millionen Euro) (Auswärtiges Amt 2011). Da Deutschland seine Entwicklungshilfe für den Sudan 1989 wegen Menschenrechtsverletzungen einstellte, geht ein Großteil der bilateralen Entwicklungshilfe an den Südsudan; im Norden gibt es nur humanitäre Projekte sowie etwas Unterstützung für zivilgesellschaftliche Initiativen. Alles in allem ist Deutschlands Rolle als Geldgeber beschränkt, zurückhaltend und richtet sich nicht auf strategische Bereiche. Das unterscheidet sich deutlich vom Ansatz der USA – dem weitaus größten Geldgeber für die beiden Sudans –, der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien und dem Troika-Mitglied Norwegen. Diese drei Geldgeber agieren sehr sichtbar und haben erhebliche Gelder in Schlüsselbereiche wie die Reform des Militärs und der Sicherheitskräfte, die Haushaltskontrolle und die Ölindustrie gesteckt. Selbst im Vergleich zu kleineren Geldge-

4 Im Juli 2010 stellte die EU für die Jahre 2011 bis 2013 150 Millionen Euro Entwicklungshilfe für den Sudan zur Verfügung, davon 60 % für den Süden. Im Mai 2011 gab die EU für den Zeitraum 2011 bis 2013 weitere 200 Millionen Euro Entwicklungshilfe für den Südsudan frei (EU-Kommission 2011).

bern aber, beispielsweise den Niederlanden, Schweden, Dänemark und Kanada, fallen Deutschlands Anstrengungen im Sudan bescheiden aus. Einer Einschätzung des EU-Komitees des britischen Oberhauses zufolge (2012: 39) «zeigen sich neben Großbritannien und Norwegen ... unter den europäischen Staaten desweiteren Frankreich engagiert, das mit Total wirtschaftliche Interessen an den Ölvorkommen in Jonglei hat, sowie die Niederlande und Italien, die sowohl eine politische als auch eine humanitäre Rolle gespielt haben, speziell durch ihre Mitwirkung am CPA». In der Tat entspricht die geringe Rolle, die Deutschland als bilateraler Geldgeber spielt, seiner begrenzten politischen Rolle. Während der Laufzeit des CPA beschränkte sich die offizielle deutsche Präsenz im Südsudan weitgehend auf einige nachrangige Diplomaten, die zwischen Khartum und Juba pendelten. Erst mit der Unabhängigkeit des Südens eröffnete Deutschland eine ständige Botschaft in Juba, die allerdings nur über sehr wenig Personal verfügt. Das führte dazu, dass Deutschland langsamer als andere EU-Mitglieder Kontakte zu führenden südsudanesischen Offiziellen aufbaute und sich das AA während eines Großteils der Laufzeit des CPA einseitig zugunsten Khartums positionierte. Noch im September 2010, als sehr deutlich war, dass der Süden die Unabhängigkeit wählen würde, glaubten Vertreter des AA, man könne die beiden Staaten dazu bewegen, eine Konföderation zu bilden (Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2011). Hinzu kommt, dass ähnlich wie bei anderen internationalen Akteuren das deutsche Augenmerk auf den Sudan starken Schwankungen unterworfen war. Bis 2009 galt das Interesse in erster Linie Darfur, erst dann wandte man sich dem Verhältnis von Norden und Süden zu. Ab Anfang 2010 fand der Sudan in Deutschland zunehmend öffentliche Beachtung, und entsprechend wurde das Thema auch für die Bundesregierung wichtiger. Entscheidend war dabei eine Petition vom März 2010, die von vier Fraktionen unterstützt wurde, und in der die Bundesregierung dazu aufgefordert wurde, im Rahmen der deutschen Außenpolitik dem Sudan besonderes Gewicht zu geben; Dutzende von Empfehlungen hierzu wurden im Detail ausgeführt (Deutscher Bundestag 2010). Im Gefolge dieser Petition wurde der Sudan zu einem Schwerpunktland für die interministerielle Arbeitsgruppe der Bundesregierung und den Ressortkreis Zivile Krisenprävention. Mitte 2010 entwarf die Regierung ein «Länderkonzept Sudan», das die Grundlage für ein abgestimmtes Vorgehen der jeweiligen Ministerien bilden sollte (Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2011). Zu ungefähr derselben Zeit besuchten eine Reihe von Abgeordneten und Regierungsvertretern den Sudan, bis hin zu Außenminister Guido Westerwelle im Juni 2011. Seitdem ist der Sudan jedoch wieder von der Prioritätenliste der deutschen Politik verschwunden. Ein Grund dafür war, dass Abgeordnete und Offizielle vom Arabischen Frühling und speziell den Ereignissen in Libyen und Syrien in Anspruch genommen waren.⁵ Dennoch wurde auch deutlich, dass der Sudan als Schwerpunktthema für die Politik an Interesse verlor, nachdem das Land aus den Schlagzeilen verschwunden war, die es vorübergehend im Januar 2011 (Volksabstimmung über die Unabhängigkeit) und im Juli 2011 (Unabhängigkeit des Südens) gemacht hatte. Für andere Länder lassen sich ähnliche

5 2011/12 war Deutschland nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates.

Trends beobachten. Das deutsche Engagement in den beiden Sudans sank im Gleichschritt mit dem anderer Akteure, und das, obwohl die Lage vor Ort sich immer mehr zuspitzte. Bislang haben weder die Auseinandersetzungen in Süd-Kurdufan und Blue Nile, noch die zunehmenden Spannungen zwischen Norden und Süden über das Öl und weitere Fragen zu einer erneuten Zunahme des Interesses geführt. Der deutliche Rückgang des Interesses am Sudan wirft auch die Frage auf, ob das Länderkonzept von 2010 nicht vor allem der Öffentlichkeit und den Medien galt und nie das Ziel hatte, eine stimmige Sudanpolitik zu entwerfen. Tatsächlich listet das Papier in drei Rubriken vor allem bereits bestehende Maßnahmen zum Sudan auf, nämlich Unterstützung für ein «sicheres Referendum», die «Stärkung staatlicher Strukturen in Südsudan» sowie «Humanitäre Hilfe fortsetzen, Darfur-Friedensprozess unterstützen». Hinzu kommen, in einer vierten Rubrik, Unterstützung für die Zeit nach der Volksabstimmung, Deutschlands Wunsch, dem Sudan Consultative Forum beizutreten, und ein verstärkter politischer Dialog. Der einzige Gesichtspunkt, der eine Annäherung zwischen AA und BMZ andeutet, ist die vage Formulierung: «Auch mit dem Nordsudan ist längerfristig die Aufnahme einer intensiveren politischen Zusammenarbeit zu prüfen» (Bundesregierung, Auswärtiges Amt 2011). In der Praxis haben die beiden Ministerien, was die Entwicklungszusammenarbeit mit dem Sudan angeht, jedoch nach wie vor unterschiedliche Positionen.

Geringe Interessen, geringer Einfluss

Obgleich die Bundesregierung den Sudan für so wichtig hielt, dass man dem Land ein eigenes Arbeitskonzept widmete,⁶ ist Deutschland im Sudan weder ein wichtiger Akteur, noch tritt es als bilateraler Geldgeber deutlich in Erscheinung. Es fragt sich, ob Deutschlands begrenzte Rolle seine Interessen und seinen Einfluss in den beiden Sudans angemessen widerspiegelt beziehungsweise ob Deutschland willens und in der Lage ist, sein Engagement zu verstärken, und ihm Mittel zur Verfügung stehen, die Lage auf eine Art und Weise zu beeinflussen, die andere Akteure nicht haben. Wie andere ausländischen Akteure ist auch Deutschland daran interessiert, die Konflikte in den beiden Sudans so zu bearbeiten, dass es zu keiner humanitären Katastrophe kommt und die Nachbarstaaten nicht erneut destabilisiert werden. Offensichtlich hat Deutschland weder dieselben weitreichenden strategischen Interessen in den beiden Sudans und der Region wie die USA, noch hat es eine besondere Beziehung zum Norden oder Süden, wie das bei der ehemaligen Kolonialmacht Großbritannien oder bei Norwegen mit seinem langjährigen Engagement der Fall ist. Die Stellen, die in Deutschland für Entwicklungspolitik zuständig sind, waren bislang nicht in der Lage, eine größere Präsenz im Südsudan aufzubauen. Im Vergleich haben sich – selbst während der Laufzeit des CPA – Kanada, die Niederlande und die nordischen Länder erheblich stärker in dem im Süden im Entstehen begriffenen Staat engagiert – wodurch die Institutionen dieser Länder nun ein

6 Vergleichbare, von mehreren Ministerien erstellte Arbeitspapiere gibt es ansonsten nur für Afrika, Lateinamerika und Afghanistan.

deutlich höheres Interesse haben, die Entwicklungszusammenarbeit dort auszubauen. Schließlich hat Deutschland auch so gut wie keine wirtschaftlichen Interessen in den beiden Sudans. Alles in allem gibt es für Deutschland also wenig Grund, seine bilaterale Entwicklungshilfe für den Südsudan über seine erheblichen Beiträge zu den multilateralen Anstrengungen hinaus anzuheben, was speziell auch gilt, da alles andere als sicher ist, ob der neue Staat lebensfähig sein wird (Lacher 2012). Für sich genommen kann Deutschland die Entwicklungen im Sudan nicht beeinflussen. Ein Beispiel war der Antrag mehrerer Fraktionen, die Bundesregierung solle von den Regierungen im Norden und Süden Sudans fordern, dass sie sich unter anderem für freie Wahlen, einen für alle offenen Friedensprozess und für die Bekämpfung von Korruption im Südsudan einsetzen (Deutscher Bundestag 2010). Da Deutschland auf bilateraler Ebene wenig tun kann, um derartigen Forderungen Nachdruck zu verleihen, ist fraglich, ob solche Initiativen auf die Entwicklungen vor Ort irgendeinen Einfluss haben. Deutschland sollte auch nicht versuchen, eine stärker politische Rolle zu spielen. Wie wir gesehen haben, drängeln sich auf der politischen Bühne im Sudan bereits mehr als genug bilaterale und multilaterale ausländische Akteure. Wegen ihrer Interessen, ihres Engagements und als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sind die USA, Großbritannien und China hier die wichtigsten Kräfte. Die Fähigkeit und der Wille von Staaten wie Saudi-Arabien, Katar oder Kuwait, den Regierungen im Norden und Süden oder den Aufständischen durch Hilfe oder durch Investitionen finanzielle Anreize zu bieten, übersteigen die Möglichkeiten Deutschlands bei Weitem. Auch die Nachbarn Sudans haben konkrete Interessen im Sudan und die Möglichkeit, Entwicklungen dort unmittelbar zu beeinflussen, beispielsweise indem sie sich in Sicherheitsfragen kooperativ zeigen – oder eben nicht. Auch regionale und internationale Organisationen und mehrere kleinere europäische Staaten spielen eine Rolle. All das zeigt, ein verstärktes Engagement Deutschlands kann die Lage kaum verbessern. Deutschlands Interessen und Einfluss laufen in den multilateralen Foren und Instrumenten zusammen. Deutschland will Friedensmissionen der UNO fördern und unterstützt die AU dabei, in Afrika ihre Kapazitäten in den Bereichen Friedenssicherung und Konfliktmanagement auszubauen. Diese Interessen kommen durch das Engagement im Rahmen von UNMIS(S), UNAMID und der AUHIP zum Ausdruck. Gleichzeitig hat Deutschland als drittgrößter Beitragszahler der UNO ein erhebliches Interesse daran, Umfang und Mandat von Friedensmissionen so zu definieren, dass diese ihren Zweck auch wirksam erfüllen können. Daraus ergibt sich, dass Deutschland sich für eine Überprüfung des Mandats von UNAMID einsetzen sollte, ist dies doch die größte Friedensmission, die die UNO je aufgelegt hat – nur findet sie in einer Situation statt, in der Frieden nicht geschaffen werden kann. Gleichmaßen wäre es auch in Deutschlands Interesse, zu verhindern, dass UNMISS sich zu sehr beim «state building» engagiert. Zwar sind die Möglichkeiten, über multilaterale Organisationen und Mittel den Druck auf den Sudan zu erhöhen, gering, aber Deutschland kann darüber mitentscheiden, was für Anreize die internationale Gemeinschaft dem Sudan anbietet. Der hierbei wichtigste Anreiz ist ein Schuldenerlass. Als einflussreiches Mitglied von IWF, Weltbank und Pariser Club ist Deutschland in der Lage, einen Schuldenerlass voran-

zutreiben oder zu bremsen. Will Deutschland in diesem Bereich eine aktivere Rolle übernehmen, muss es seine diplomatischen Anstrengungen gegenüber den beiden in diesem Bereich wichtigsten Ländern, den USA und China, verstärken. Speziell die USA haben bislang verhindert, dass ein Schuldenerlass als Anreiz benutzt wird, dem Sudan Zugeständnisse abzurufen. Ein weiterer möglicher Anreiz könnte die Entwicklungshilfe der EU an den Sudan sein. Selbst nachdem es nicht mehr möglich war, Sudan für die Entwicklungshilfe vorgesehene Mittel zukommen zu lassen, da das Land sich weigerte, das Abkommen von Cotonou zu unterzeichnen, hat die EU Entwicklungshilfe für von Konflikten betroffene Bevölkerungsgruppen zur Verfügung gestellt. Der Sudan hat die EU dazu gedrängt, ihre Vorbedingungen für die Wiederaufnahme regulärer Entwicklungshilfe aufzugeben (Sudan Tribune 2011). Es ist jedoch wenig wahrscheinlich, dass dies auch geschieht, würde ein Verzicht auf die Unterzeichnung des Abkommens von Cotonou doch bedeuten, die Forderung aufzugeben, Sudan müsse mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) zusammenarbeiten. Das Interesse Deutschlands und Europas, den IStGH zu unterstützen, hat eindeutig Vorrang vor den Bedenken, diese grundsätzliche Position könne jede Einflussnahme der EU im Sudan zunichtemachen. Dennoch ist die EU auch ohne ihre Forderung, der Vertrag von Cotonou müsse unterzeichnet werden, in der Lage, Entwicklungshilfe zu leisten – was als Anreiz dienen kann, den Sudan bei entscheidenden Themen zur Zusammenarbeit zu bewegen.

Wege, die deutsche Sudanpolitik wirkungsvoller zu gestalten

Will Deutschland seinen Einfluss innerhalb multilateraler Institutionen für eine stimmigere Sudanpolitik nutzen, sind mehrere Ansätze denkbar:

- **UN-Missionen:** Deutschland kann die Arbeit der UN-Friedensmissionen im Sudan (UNMISS, UNISFA, UNAMID) stärker unterstützen. Ein Weg, dies zu tun, wäre, sich verstärkt für bessere Zugangsmöglichkeiten für diese Missionen einzusetzen, wodurch sichergestellt werden könnte, dass sie ihre Kontroll- und Prüfaufgaben auch erfüllen. In der Vergangenheit war die Arbeit dieser Missionen in Sudan und Südsudan nur eingeschränkt möglich, und wenig deutet darauf hin, dass die UNO-Mitglieder sie eindeutig unterstützen. Gemeinsam mit der EU könnte Deutschland dies bei Gesprächen mit Sudan und Südsudan stärker zum Thema machen. Außerdem könnte Deutschland darauf bestehen, dass die UNO-Missionen tatsächlich wirksam Sicherheitslage und Menschenrechtssituation überwachen. Sowohl bei UNMISS als auch bei UNAMID gab es die Neigung, sich allzu sehr an die jeweiligen Gastländer anzubiedern und in den Berichten deren Maßnahmen sowie die Sicherheits- und Menschenrechtssituation allzu rosig zu schildern.
- **Entwicklungshilfe und politisches Handeln der EU:** Deutschland könnte sich für eine stärker politische Rolle der EU einsetzen und so den Einfluss, den die EU durch ihre Entwicklungshilfe ausübt, steigern. Mit der Ernennung einer Reihe von Sondergesandten für den Sudan hat die EU gezeigt, dass sie eine größere politische Rolle spielen will. Allerdings hat der Widerstand einiger Mitgliedsstaaten

sowie von EU-Institutionen verhindert, dass der Sondergesandte das politische Gewicht der EU auch wirklich zum Tragen bringen konnte (Ferhatovic 2010). Die gegenwärtige Sondergesandte, die ehemalige britische Botschafterin im Sudan, Rosalind Marsden, hat dazu beigetragen, dass die Mitgliedstaaten die Entwicklungen in den beiden Sudans inzwischen ähnlich einschätzen; es gelang ihr jedoch nicht, den Einfluss der EU so auszuweiten, dass er in einem angemessenen Verhältnis zu dem bedeutenden Anteil steht, den die EU an der Entwicklungshilfe leistet. Ein Grund dafür ist, dass der Sondergesandte den Fluss der EU-Mittel nicht beeinflussen kann und neben ihm in Khartum und Juba auch die diplomatischen Vertretungen der EU-Staaten aktiv sind. Zudem hat eine Reihe von EU-Staaten eigene Sondergesandte für die Region (Van der Zwan 2011). Zwar hat die EU einige wichtige Schritte unternommen, die Entwicklungshilfe ihrer Mitglieder für den Südsudan abzustimmen, dennoch ist es ihr nicht gelungen, ihre finanziellen Leistungen in politischen Einfluss umzumünzen. Eine größere Rolle der EU wird auch dadurch verhindert, dass einige Mitgliedsstaaten – darunter auch Deutschland – nicht gewillt sind, dem Sondergesandten ein weitreichendes Mandat zu geben. Deutschland sollte, unabhängig von der allgemeinen Debatte über die Strukturen der EU-Außenpolitik, versuchen, die Einflussmöglichkeiten der EU in den beiden Sudans zu erweitern. Ansatzpunkte dafür wären, entweder die Rolle des Sondergesandten zu stärken, indem man ihn auch zum Chef der EU-Gesandtschaft macht – oder aber die Stelle des Sondergesandten zu streichen und dafür die Zuständigkeiten der Gesandtschaften zu erweitern.

■ *Vorhandenen Einfluss nutzen:* Sollte Deutschland innerhalb multilateraler Institutionen eine aktivere Sudanpolitik betreiben, sollten diese Institutionen dadurch auch in die Lage versetzt werden, den beiden wichtigsten Akteuren in den beiden Sudans sowohl Anreize anzubieten als auch Druck auf sie auszuüben. Die wichtigsten Anreize sind ein Schuldenerlass und die Entwicklungshilfe. Gemeinsam mit internationalen Partnern sollte Deutschland einen Ansatz verfolgen, der unmittelbar Wirkung zeigt und Teil eines Fahrplans ist, bei dem eine weitere Annäherung im Gegenzug für sudanesishe Zugeständnisse in entscheidenden Punkten erfolgt – beispielsweise für Fortschritte bei Friedensverhandlungen und dafür, dass Hilfsorganisationen in Süd-Kurdufan und Blue Nile tätig werden dürfen. Damit dies gelingt, müsste auch stärker auf die USA eingewirkt werden.

Die internationale Gemeinschaft ist nur begrenzt in der Lage, mehr Druck auf Sudan auszuüben, und, was den Südsudan betrifft, haben die Geldgeber bislang ihre Einflussmöglichkeiten nicht genutzt. Da die Geldgeber im Westen klar den Südsudan bevorzugen und die Regierung Südsudans mit Unterstützung des Westens den Norden unter Druck setzen kann, gibt es in den Beziehungen zwischen Norden und Süden kaum Fortschritte. Beispielsweise wurde die Entscheidung der Regierung Südsudans, die Ölförderung einzustellen und so den Druck auf Khartum zu erhöhen, wahrscheinlich ausgehend von der Annahme getroffen, die Geldgeber im Westen würden einspringen und die humanitären und ökonomischen Folgen des Einnah-

meverlusts abfedern. Deutschland als wichtiger Beitragszahler der EU und UNO sollte sicherstellen, dass durch multilaterale Hilfsleistungen die unverantwortlichen Verhandlungstaktiken der Regierung Südsudans nicht noch weiter bestärkt werden. Multilaterale Hilfe sollte vielmehr einer nachhaltigen Friedenslösung zwischen den beiden Staaten dienen, beispielsweise indem man einen Schuldenerlass an die Bedingung koppelt, dass Norden und Süden ein Übereinkommen schließen. Bei den Kämpfen in Süd-Kurdufan und Blue Nile ist es der Regierung Südsudans nicht gelungen, seinen ehemaligen Verbündeten, die SPLM-Nord, zurück an den Verhandlungstisch zu bringen, schlimmstenfalls heizt sie den Konflikt dadurch an, dass sie ihr Waffen liefert und sie logistisch unterstützt. Als ein wesentlicher Geldgeber könnte die EU die Regierung Südsudans dazu anhalten, besser mit dem Norden zusammenzuarbeiten. Die EU könnte außerdem größeren Druck ausüben, damit endlich etwas gegen die Korruption bei hochrangigen Offiziellen sowie gegen die Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte unternommen wird.

Nach der Unabhängigkeit des Südens ist das öffentliche Interesse am Sudan deutlich gesunken – und entsprechend der Druck auf die deutsche Außenpolitik, den Eindruck zu erwecken, man tue etwas in Sachen Sudan. Das muss nicht unbedingt schlecht sein. Deutschlands Stärke im Sudan könnte darin liegen, sich für wirkungsvolles multilaterales Handeln einzusetzen. Eine solche Politik mag wenig öffentlichkeitswirksam sein, dafür ist aber – mehr als bei kurzfristigem bilateralem Aktivismus – die Wahrscheinlichkeit höher, dass zumindest einige der akuten Probleme Sudans gelöst werden.

Literatur

- Atabani, Ghazi Salahuddin (2012): «Post-secession Sudan: Challenges and opportunities», African Arguments, 4. Januar 2012, <http://africanarguments.org/2012/01/04/post-secession-sudan-challenges-and-opportunities-by-dr-ghazi-salahuddin-atabani/>
- Auswärtiges Amt (2011): Sachstand Sudan – Deutsches Engagement 2009-11, Internes Memo (unveröffentlicht), Dezember 2011.
- Bundesregierung, Auswärtiges Amt (2011): Sudankonzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/584318/publicationFile/156379/Sudankonzept.pdf>
- Deutscher Bundestag (2010): Drucksache 17/1158, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, freie und faire Wahlen im Sudan sicherstellen, den Friedensprozess über das Referendum 2011 hinaus begleiten sowie die humanitäre und menschenrechtliche Situation verbessern. 17. Wahlperiode, 24. März 2010.
- Enough Project (2011a): United States Should Provide Air Defence Capabilities to Protect Civilians in Sudan: Enough Project, <http://www.enoughproject.org/news/united-states-should-provide-air-defense-capabilities-protect-civilians-sudan>
- Enough Project (2011b): Negotiations Between the Two Sudans. Where They Have Been, Where They Are Going, Enough Project, <http://enoughproject.org/files/Negotiations-Between-the-Two-Sudans.pdf>
- Enough Project (2012): Time to Consider a Cross-Border Aid Initiative into War-Torn Areas of Sudan, Enough Project, <http://enoughproject.org/files/Sudan-CBO-letter.pdf>
- European Commission (2010): Second Revision of the Cotonou Agreement 2007-2013, Financial Framework of Development Assistance, http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

- European Union External Action (2011): South Sudan: EU Commission welcomes Council's decision to provide €200 million to support a sustainable and peaceful creation of the new state, EU bei den Vereinten Nationen, 23. Mai 2011, http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_11071_fr.htm
- Ferhatovic, Enver (2011): Implementing Peace in Sudan: Lessons for the EU Common Foreign and Security Policy, <http://www.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/Ferhatovic%20Sudan.pdf>
- House of Lords, Foreign Affairs, Defence and Development Policy (Sub-Committee C) (2011): The EU's Conflict Prevention and Peace-keeping role in Sudan. Oral Evidence with associated Written Evidence, Fokion Fotiadis and Gary Quince, DG Development and Cooperation - EuropeAid, European Commission, 15. März 2011, 79-85.
- House of Lords, European Union Committee (2012): The EU on the Brink of Change. 18th Report of Session 2010-12. 22. Juni 2012, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/lducom/160/160.pdf>
- International Crisis Group (2011): Conflict Risk Alert: Stopping the Spread of Sudan's New Civil War, International Crisis Group Media Releases, 26. September 2011, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/media-releases/2011/africa/stopping-the-spread-of-sudans-new-civil-war.aspx>
- Kristof, Nicholas D (2012): «Battling Sudan's Bombs With Videos», *The New York Times*, 25. Februar 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/26/opinion/sunday/kristof-battling-sudans-bombs-with-videos.html?ref=nicholasdkristof>
- Lacher, Wolfram (2012): «South Sudan: International State-Building and its Limits», SWP Research Paper 2012/RP 04, Februar.
- Prendergast, John (2011): A new U.S. Foreign Policy for Two New Sudans. Enough Project, http://www.enoughproject.org/files/new_policy_two_sudans.pdf
- Prendergast, John (2012): «Three Challenges for Two Sudans», *The New York Times*, 29. Februar 2012, <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2012/02/29/how-to-prevent-another-darfur/three-challenges-for-two-sudans>
- Rogin, Josh (2010): «Stuck in the mud - the Obama administration's civil war over Sudan», *Foreign Policy*, 29. Januar 2010, http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2010/01/29/inside_the_nsc_deputies_meeting_on_sudan
- Sudan Tribune (2011): «Sudan calls on EU to drop ICC as condition for receiving aid.» 12. Mai 2011, <http://www.sudantribune.com/Sudan-calls-on-EU-to-drop-ICC-as,38883>
- Sudan Tribune (2012): Sudan launches bitter attack on U.S. over postponement of Istanbul conference. 11. März 2012, <http://www.sudantribune.com/Sudan-launches-bitter-attack-on-U,41874>
- The Third Retreat of the Joint Special Representative of the African Union (2011): United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) with Special Envoys to Sudan: Outcome Statement. Nyala, Süd-Darfur, Sudan, 18. Februar 2011.
- The Washington Post (2009): «U.S. Envoy's Outreach to Sudan Is Criticized as Naïve», 29. September 2009, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/28/AR2009092802336_pf.html.
- U.S. Congress. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs (2011): Africa's Newest Nation: The Republic of Southern Sudan: Hearing before the Subcommittee on Africa, Global Health and Human Rights of the Committee on Foreign Affairs. 112. Kongress, 1. Sitzungsperiode, 16. Juni 2011.
- U.S. Department of State (2011): «International Engagement Conference on South Sudan», Pressemitteilung 13. Dezember 2011, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2011/12/178674.html>
- Van der Zwan, Joost (2011): «Evaluating the EU's Role and Challenges in Sudan and South Sudan. Sudan and South Sudan Case Study», International Alert, 4. Oktober 2011, http://www.international-alert.org/sites/default/files/publications/092011IfPEWSudan_0.pdf
- Verhoeven, Harry, und Patey, Luke (2011): «Sudan's Islamists and the Post-Oil Era: Washington's Role after Southern Secession», Middle East Policy Band 18, Nr. 3.

Staatsverschuldung und Schuldenerlass

Die Auslandsverschuldung Sudans belief sich Ende 2010 auf 36,8 Milliarden US-Dollar und damit auf etwa 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Davon bestand wiederum bei 30 Milliarden Dollar Zahlungsverzug; die verbleibenden Kredite wurden bedient. Ein Großteil der Schulden stammt von Krediten, die in den 1970er und 1980er Jahren aufgenommen wurden. Die Hälfte der Außenstände – 40 % der Gesamtschuld – stammt von Strafzinsen. Hinzu kam, dass bis Ende 2011 die Schuldenlast (von mittlerweile wohl über 40 Milliarden Dollar) einem wesentlich größeren Anteil am BIP entsprach, da im Juli durch die Unabhängigkeit des Südens etwa ein Fünftel der Gesamtproduktion des Landes verloren gegangen war. Nimmt man noch hinzu, dass als Folge der Abspaltung des Südens die wirtschaftlichen Probleme des Landes außer Kontrolle zu geraten drohen, wird deutlich, wie dringend die Regierung des Sudans auf einen Schuldenerlass angewiesen ist.

Art der Verbindlichkeiten

Die Art von Sudans Verbindlichkeiten ist ungewöhnlich, da fast die Hälfte des Geldes entweder privaten Gläubigern oder aber bilateralen Kreditgebern geschuldet wird, die dem Pariser Club nicht angehören (und entsprechend nicht so leicht dazu neigen, Schulden zu erlassen). Hinzu kommt, dass der Anteil solcher Gläubiger steigt, da Sudans Ruf als säumiger Schuldner dazu geführt hat, dass das Land von internationalen Institutionen oder Mitgliedern des Pariser Clubs keine Gelder zu Vorzugsbedingungen mehr aufnehmen kann.

Von den über 70 Geldgebern, bei denen der Sudan in der Kreide steht, ist Kuwait der größte Einzelgläubiger – Ende 2009 beliefen sich die Schulden auf 5,6 Milliarden Dollar oder auf 16 % der Gesamtschuld (wobei 4,4 Milliarden Strafzinsen waren). Andere wichtige Gläubiger waren Saudi-Arabien (2,6 Milliarden Dollar), die USA und Österreich (je 2,1 Milliarden Dollar) und China (1,9 Milliarden Dollar, wovon ein Großteil bedient wird). Dem IWF und der Weltbank schuldete das Land Ende 2009 1,6 beziehungsweise 1,5 Milliarden Dollar. Diese Beträge fallen nicht so sehr durch ihre Höhe ins Gewicht, bedeuten jedoch, dass Sudan nur sehr beschränkt auf weitere internationale Unterstützung hoffen kann.

Sudans Auslandsverschuldung (Ende 2009)			
(Milliarden US-Dollar)	Kreditsumme	Außenstände (inkl. Zahlungsverzug)	Anteil an der Gesamtschuld in %
Multilaterale Gläubiger	3,8	5,3	15
Gläubiger des Pariser Clubs	2,5	11,2	31
Gläubiger außerhalb des Pariser Clubs	5,3	13,3	37
Außenstände bei Geschäftsbanken	2,1	4,5	13
Außenstände bei Privatfirmen	1,4	1,4	4
SUMME	15,1	35,7	100
Quelle: Zentralbank von Sudan			

Entwicklungstendenzen

Sudans Auslandsverschuldung ist in den vergangenen Jahren rasch angewachsen. Dieser Trend wird sich ohne Schuldenerlass weiter fortsetzen, da die Zahlungsrückstände weiter zunehmen und auch neue Schulden aufgenommen werden. Stark verschuldete Staaten bekommen in der Regel nur schwer neue Kredite, aber in den vergangenen Jahren ist es dem Sudan hier und da gelungen, durch politische Bündnisse projektbezogen bilaterale Mittel einzuwerben. In Hoffnung auf einen Schuldenerlass hat die sudanesishe Regierung einer Begrenzung der Schuldenaufnahme (ohne Vorzugsbedingungen) mit dem IWF zugestimmt. 2010 belief sich die Obergrenze auf 700 Millionen Dollar, wobei das Land nur 269 Millionen auch tatsächlich aufnahm. Die meisten dieser Kredite flossen in Infrastruktur, beispielsweise Staudämme, Stromnetze und Abwasserentsorgung, und ein Großteil stammte von arabischen Staaten. Fraglich ist, wie viele neue Kredite der Sudan nach Abspaltung des Südens aufnehmen in der Lage sein wird. Einerseits setzt der Verlust des Öls aus dem Süden den Haushalt des Landes unter Druck und wirkt sich dramatisch auf die Zahlungsbilanz aus. Da die staatlichen Einnahmen um wenigstens 25 % gesunken sind und die Regierung des sozialen Friedens willen nicht bereit ist, Ausgaben zu kürzen, droht eine erhebliche Haushaltslücke. Gleichzeitig hat das Land fast seine gesamten Ölexporter verloren, die für bis zu 75 % der Deviseneinnahmen verantwortlich waren, wodurch das Land, um seinen Haushalt auszugleichen, weitere Kredite aufnehmen muss. Andererseits könnten die schlechter werdende Schuldenquote und die Wirtschaftskrise dazu führen, dass sich selbst Sudans treueste Geldgeber, die arabischen und asiatischen Staaten (allen voran China), darüber Gedanken machen, ob sie ihre Kredite je zurückerhalten werden.

Verschuldung und der Südsudan

Im Vorfeld der Abspaltung des Südens war im Sudan ungewiss, wie Staatsvermögen und Verbindlichkeiten aufgeteilt werden würden. Bei den Verhandlungen neigten beide Seiten zu einer «Nulloption», was bedeutet, dass der Sudan als Nachfolgestaat (abgesehen von Landbesitz im Süden) alle Vermögen und Verbindlichkeiten des alten Gesamt-Sudans übernehmen würde. Ein Vorteil dabei ist, dass dies vergleichsweise einfach umzusetzen wäre – ohne aufwendige Offenlegungen und Rechnungslegungsprozesse. Da es jedoch in anderen Fragen zu keiner Einigung kam, wurde vor der Unabhängigkeit des Südens kein derartiges Abkommen unterzeichnet. Im Laufe der Verhandlungen war vorgeschlagen worden, die Nulloption solle für nur zwei Jahre gelten, und beide Seiten sollten sich während dieser Zeit um einen Schuldenerlass bemühen; gelänge dies, könne man anschließend über eine Aufteilung von Vermögen und Verbindlichkeiten sprechen. Solange keine Vereinbarung diese Frage anderweitig löst, wird der Sudan als offizieller Kreditnehmer und Rechtsnachfolger des alten Staates die Auslandsschulden jedoch alleine bedienen müssen. Da der Südsudan unlängst mehrere Ansprüche auf Gelder aus der Zeit des Comprehensive Peace Agreement (CPA) und unmittelbar nach Teilung des Landes gestellt hat, könnte die Verschuldung Sudans sogar noch weiter steigen.

Aussichten auf einen Schuldenerlass

Ob der Sudan, zumindest kurzfristig, einen Schuldenerlass erreichen kann, ist unklar. Im Jahr 2004 wurde das Land Beitrittskandidat zur Initiative für Hochverschuldete Entwicklungsländer (HIPC). Hier könnte sich ein Weg eröffnen, der Schuldenfalle zu entkommen, allerdings müssen dies die Kreditgeber auch wollen und der Sudan müsste entsprechend handeln. Als die Regierung Sudans 2005 das CPA unterzeichnete, war sie der festen Überzeugung, im Gegenzug würden ihre Schulden, speziell durch die USA, erlassen. Durch die Krise in Darfur schwand diese Aussicht jedoch rasch, da der US-Kongress sich weigerte, Gesetze aufzuheben, die die USA dazu verpflichten, in internationalen Organisationen stets gegen den Sudan zu stimmen. Sollte es zu politischen Entwicklungen kommen, die einen Erlass der multilateralen Schulden doch möglich machten, wäre es dennoch ein langer und schwieriger Weg (von wenigstens drei bis vier Jahren), bis sich dies auf die wirtschaftliche Lage des Landes auswirkte. Es könnte dem Sudan zudem anfangs teuer zu stehen kommen, da das Land dann zumindest einen Teil seiner älteren Schulden wieder bedienen müsste. Der Sudan müsste außerdem nachweisen, dass die makroökonomischen Reformen, die in den vergangenen Jahren mit nicht geringen Mitteln aus Programmen des IWF gestützt wurden, Fortschritte machen – was angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage nach Unabhängigkeit des Südens schwierig sein dürfte. Weiter müsste der Sudan zumindest ein «Interim Poverty Reduction Strategy Paper» (I-PRSP) vorlegen, wozu eine weitreichende Beteiligung der Zivilgesellschaft gehört. Einen Entwurf hierfür hat der Sudan 2011 vorgelegt, zu einer weitreichenden Beteiligung wird es aber erst im Rahmen des endgültigen

PRSP kommen. Zu guter Letzt muss der Sudan, will er in die HIPC aufgenommen werden, einem Verfahren sowie Finanzierungsmethoden zustimmen, durch die sich alle Außenstände bei internationalen Finanzinstitutionen begleichen lassen. Dieser Schritt ist besonders knifflig, da es dazu internationaler Bürgschaften bedarf. Alles in allem, selbst dann, wenn Sudan den HIPC-Status bekäme, blieben weitere Hindernisse. Die Gläubiger von wenigstens 70 % der einforderbaren Außenstände müssten zustimmen – der Pariser Club sieht vor, dass auch alle Nichtmitglieder vergleichbar behandelt werden – was, angesichts von Sudans Schuldenprofil, nicht

Das Welternährungsprogramm in Juba



einfach sein wird. Ein Schuldenerlass wäre auch erst dann endgültig wirksam, wenn Sudan die erforderlichen Reformen zur Armutsbekämpfung durchgeführt und Schritte unternommen hätte, für gesamtwirtschaftliche Stabilität zu sorgen – wozu es grundlegender Reformen bedarf, die von der internationalen Gemeinschaft streng überwacht werden. Selbst in diesem Fall aber wäre Sudan immer noch nicht ganz schuldenfrei, vor allem dann nicht, sollten sich einige Länder weigern, an einem solchen Programm teilzunehmen.



Rechtliche Folgen der Teilung Sudans: Die Frage der Staatsangehörigkeit

Bei einer Volksabstimmung im Januar 2011 entschied sich die überwältigende Mehrheit der Südsudanesen gegen einen Gesamt-Sudan und für die Unabhängigkeit. Nach fünf Jahrzehnten des Kampfs um Autonomie und zwei Bürgerkriegen wurde die Republik Südsudan am 9. Juli 2011 schließlich unabhängig – und war damit der jüngste Staat Afrikas und das 193ste Mitglied der Vereinten Nationen. Die Frage aber, ob eine Person Staatsbürger dieses neuen Landes wird, oder ob sie Bürger der Republik Sudan bleibt, ist politisch verwickelt und juristisch verzwickelt.

Die Frage der Staatsnachfolge

Im Völkerrecht wird die Staatsnachfolge als «die Ersetzung eines Staats durch einen anderen im Hinblick auf die Verantwortung für internationale Beziehungen zwischen Gebieten» definiert (siehe z.B. Art. 2 (1) b des Wiener Übereinkommens über die Staatsnachfolge in völkerrechtliche Verträge). Dementsprechend ist die Staatsnachfolge der Wechsel der Souveränität über ein Gebiet oder die Übertragung derselben von einem Staat auf einen anderen (neu geschaffenen) Staat. Das führt dazu, dass in der Regel eines der beiden Staatswesen als Rechtsnachfolger des Vorgängerstaats ausgemacht wird. Im Falle der Unabhängigkeit Südsudans wurde die Republik Sudan zum Rechtsnachfolger erklärt, der Südsudan zu einem Nachfolgestaat.

Bei der Staatsnachfolge hat der Wechsel der Souveränität über ein Gebiet von einem Vorgänger- zu einem Folgestaat für beide Parteien zahlreiche rechtliche Folgen. In der neu entstandenen Republik Südsudan gab es zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit im Gefolge der Volksabstimmung zahlreiche offene Fragen. Neben Südsudans Bemühen, international anerkannt und in internationale Organisationen aufgenommen zu werden, müssen die beiden Sudans – Südsudan und die Republik Sudan – sich auch bei der Ziehung der Staatsgrenzen einigen, Schulden und Vermögen sowie Truppen und militärische Einrichtungen aufteilen und Verpflichtungen, die sich aus Verträgen ergeben, weiterhin erfüllen. Hinzu kommen gewichtige Fragen was die Teilung von Einkünften angeht, Fragen der Sicherheit, grenzüberschreitende Bevölkerungsgruppen, Grenzübertritte sowie die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den beiden Staaten. Und schließlich bleibt neben der Herausforderung, für beide Parteien der Teilung einen angepassten, funktionierenden rechtlichen Rahmen zu schaffen, noch eine der bedeutendsten Rechtsfragen – die der Staatsbürgerschaft.

Wer ist Staatsbürger der neuen Republik Südsudan? Wer bleibt Staatsbürger der Republik Sudan? Obgleich über solche Fragen der Staatsbürgerschaft nach der Unabhängigkeit des Südens weiter hätte verhandelt werden sollen, haben beide Seiten mittlerweile jeweils einseitig Gesetze verabschiedet, die diese offenen Fragen regeln sollen.

Staatsbürgerschaft im Südsudan

Das «Gesetz über die Staatsangehörigkeit» des Südsudan von 2011 steckt den rechtlichen Rahmen für Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit des Landes ab. Absatz 8 regelt, dass die Staatsangehörigkeit mit der Geburt erworben werden kann, wenn eine der fünf folgenden Voraussetzungen erfüllt ist:

- Wenn Eltern, Großeltern oder Urgroßeltern, gleich ob mütterlicher- oder väterlicherseits, im Südsudan geboren wurden.
- Wenn eine Person einer der eingeborenen ethnischen Gemeinschaften des Südsudans angehört.
- Wenn eine Person (oder ein Eltern- oder Großelternanteil) zu der Zeit, als das Gesetz über Staatsangehörigkeit in Kraft trat, seit dem 1. Januar 1956 im Südsudan ansässig war.
- Wenn eine Person, die nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Staatsangehörigkeit geboren wurde, zur Zeit der Geburt einen Vater oder eine Mutter mit südsudanesischer Staatsangehörigkeit hatte.
- Wenn eine Person als Kind ausgesetzt wurde, die Eltern unbekannt sind und es zuerst im Südsudan aufgefunden wurde (solange nicht das Gegenteil belegt werden kann).
- Das Gesetz über die Staatsangehörigkeit Südsudans ist somit recht weit gefasst und berücksichtigt sowohl Wohnort als auch Abstammung. Zudem sieht es vor, dass die Staatsbürgerschaft auch automatisch solchen anspruchsberechtigten Personen zusteht, die außerhalb des Landes leben.

Gesetze über die Staatsbürgerschaft der Republik Sudan

Im Juli 2011 verabschiedete die Nationalversammlung Sudans Zusätze zum Gesetz über die Staatsangehörigkeit von 1994. Im Unterschied zu den weitgehenden Kriterien, die für die Staatsangehörigkeit Südsudans gelten, sehen die Zusätze zum Gesetz über die Staatsangehörigkeit Sudans vor, dass eine jede Person, die de jure oder de facto die Staatsangehörigkeit Südsudans erwirbt, damit die des Sudans verliert. Das bedeutet, dass einer jeden Person, die Anspruch auf die südsudanesischen Staatsangehörigkeit hat, automatisch die des Sudans entzogen wird. Hinzu kommt, dass solche Personen weder das Recht haben, die südsudanesischen Staatsangehörigkeit auszu-schlagen, noch, wollen sie Bürger oder Bürgerin Sudans bleiben, gegen eine solche Entscheidung Einspruch einlegen können. Menschen aus dem Süden, die im Norden

Gebet auf einem Friedhof in Khartum



leben, wurde außerdem eine nur neunmonatige Übergangsfrist bis zum 9. April 2012 gewährt, in der sie ihren Status im Sudan klären und «normalisieren» konnten.

Die Sorge der internationalen Gemeinschaft gilt vor allem der Frage, was mit Menschen geschieht, die Verbindungen nach Norden und Süden haben. Der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen schätzt, dass gegenwärtig über eine Million Menschen aus dem Süden im Norden und etwa 80.000 aus dem Norden im Süden leben. Die zukünftigen Rechte von Menschen aus dem Süden, denen im Norden die sudanesishe Staatsbürgerschaft abgesprochen wird, sowie der Status einer beträchtlichen Zahl von Menschen gemischter Abstammung, das heißt von Menschen, die einen Elternteil aus dem Norden, einen aus dem Süden haben, ist nach wie vor nicht geklärt. Der Norden hat allerdings ausdrücklich ausgeschlossen, dass Menschen aus dem Süden, die im Norden leben, die doppelte Staatsbürgerschaft erhalten können. Auch für die etwa fünf Millionen Menschen, die entlang der Grenze zwischen Norden und Süden leben, für grenzüberschreitende nomadische Gemeinschaften und für Binnenflüchtlinge, die vor dem Krieg geflohen sind und nun auf alle Landesteile verstreut leben, ist die Frage der Staatsangehörigkeit von entscheidender Bedeutung. Die Lage wird häufig noch dadurch erschwert, dass Dokumente wie beispielsweise Geburtsurkunden fehlen, was es schwierig macht, den Anspruch auf eine bestimmte Staatsangehörigkeit zu beweisen. Sudanesen, die aus anderen Landesteilen stammen und sich nun auf der «falschen» Seite der Grenze wiederfinden, sind deshalb der großen Gefahr ausgesetzt, benachteiligt zu werden und ihrer bürgerlichen Grundrechte verlustig zu gehen. In Sachen Staatsangehörigkeit sind nach wie vor viele Fragen offen. Die Gesetze, die in den beiden Sudans die Staatsangehörigkeit regeln, weisen eine Reihe von Lücken auf, und es fehlt an klaren Regelungen dafür, wie mit schwierigen Fällen, beispielsweise mit Menschen gemischter Herkunft, umgegangen werden soll. Zu der verwickelten Lage trägt weiter bei, dass der Norden und Süden jeweils unabhängig voneinander Gesetze verabschiedet haben und kaum dazu bereit sind, in dieser Frage zusammenzuarbeiten und eine Lösung zu finden. Bislang haben etwa 350.000 Südsudanesen ihr Hab und Gut im Norden zurückgelassen und sich auf die lange Reise in den Süden gemacht – in ein Land, dem manche von ihnen bereits vor Jahrzehnten den Rücken gekehrt hatten, und das andere, die im Norden geboren wurden, überhaupt nicht kennen. Die massenhafte Rückkehr in den Süden zeigt, die Menschen sind in Sorge darüber, wie sich, nach der Unabhängigkeit Südsudans, ihre Lage im Norden entwickeln wird. Wie sich die Teilung des Landes langfristig auswirkt, wird wesentlich davon abhängen, wie die beiden Seiten ihr jeweiliges Staatsangehörigkeitsrecht in der Praxis umsetzen.

Literatur

- Nasredeeen Abdulbari (2011): «Citizenship Rules in Sudan and Post-Secession Problems», *Journal of African Law* 55, Oktober 2011, S. 157-180.
- Munzoul A.M. Assal (2011): *Nationality and Citizenship Questions in Sudan after the Southern Sudan Referendum Vote*, Bergen, Chr. Michelsen Institute, Sudan Report SR 2011, 1.
- Symposium on Citizenship Issues in Sudan: Summary of Proceedings and Related Documents, Khartum, 6.-7. November 2010, United Nations High Commissioner for Refugees & United Nations Mission in Sudan.
- Human Rights Watch (2011): *World Report 2012: South Sudan*, <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-south-sudan>

Wasserpolitik am Nil

Immer schon hat der Nil die geopolitische Lage in Nordafrika erheblich geprägt – das 20. Jahrhundert war dabei keine Ausnahme. Das Wasser, sowohl zur Erzeugung von Wasserkraft als auch zur Bewässerung, war eine Ressource, die Politiker und Beamte nach der Unabhängigkeit dazu nutzen wollten, nicht nur die Landwirtschaft in dieser ansonsten trockenen Region zu versorgen, sondern auch, um durch den Bau großer Staudämme, einem Symbol der Modernität, zu zeigen, dass die Länder der Dritten Welt in der Lage sind, zu den weiterentwickelten Staaten aufzuschließen.

Die wasserpolitische Regelung von 1959

Das unter Aufsicht der britischen Kolonialmacht 1929 verabschiedete «Nile Waters Agreement» hatte Kairo 48 Milliarden m³ Nilwasser zugesprochen, während das Anglo-Ägyptische Kondominium Sudan 4 Milliarden m³ erhielt. Im überarbeiteten Vertrag von 1959 wurden die Mengen auf 55,5 beziehungsweise 18,5 Milliarden m³ angehoben, womit der Weg frei war zum Bau des Assuan-Staudamms, des größten menschengemachten Wasserspeichers. Der Assuan-Staudamm machte Ägypten zwar unabhängig von den schwer zu berechnenden Nilhochwassern, erzürnte aber auch Länder am Oberlauf des Flusses, allen voran Äthiopien, über deren Interessen Kairo und Khartum sich hinwegsetzten. Durch den Staudamm und das Abkommen von 1959 gelang es nicht, Ägyptens Furcht, fast ganz vom Wasser des Nils (der Quelle von 97 % seiner erneuerbaren Wasserreserven) abhängig zu sein, zu zerstreuen; stattdessen wurde die Basis für andauernde Spannungen zwischen den Flussanrainern am Ober- und Unterlauf gelegt, die die Region bis auf den heutigen Tag beherrschen.

Stellvertreterkonflikte

Über Jahrzehnte fanden in der Region Stellvertreterkonflikte statt, und das Nilwasser war der entscheidende Faktor für Bündnisse und Auseinandersetzungen. Ägypten unterstützte in Khartum ein Regime nach dem anderen und stellte sich gegen die Autonomie des Südsudans, da es den «wasserpolitischen Status quo» absichern wollte. Für den Fall, dass die SPLM/A Khartum eingenommen hätte, wäre ein Bündnis zwischen Sudan und den Anrainerstaaten am Oberlauf des Nils zu befürchten gewesen; ein unabhängiger Südsudan hingegen hätte das Abkommen von 1959 zur Disposition stellen können. Für die Regimes in Khartum hatte das Bündnis mit Ägypten bedeutende außenpolitische Vorteile, und zudem wurden sie beim Kampf gegen die Aufständischen im Süden stark unterstützt. Topographie und geopolitische

Lage des Nils festigten eine Volkswirtschaft, deren Basis die künstlich bewässerten Felder sind – was wiederum dazu führte, dass eine Elite aus Flussanrainern fester Bestandteil der Weltwirtschaft wurde.

Wachsende Ambitionen der Länder am Oberlauf

Im Laufe der letzten 20 Jahre hat sich die wasserpolitische Lage langsam aber sicher verändert, und heute haben wir es mit einer neuen, vielfältigeren Situation zu tun. Mit der islamischen Revolution von 1990 endete die enge Zusammenarbeit zwischen Sudan und Ägypten. Erst 1999/2000, nach einem Machtkampf und dem Sturz von Hassan al-Turabi, nahmen Präsident Omar al-Baschir und Vizepräsident Ali Osman Taha die Gespräche mit Kairo wieder auf, stellten die diplomatischen Beziehungen wieder her und bestätigten das Abkommen von 1959. Im Gegenzug gab Ägypten grünes Licht für den Bau von Staudämmen im Sudan. Im Jahre 2009 wurde der Merowe-Staudamm in Nubien eingeweiht und sechs weitere Bauten sind geplant – die ersten derartigen Großprojekte in der Region seit dem Bau des Assuan-Staudammes. Für den Bau der Staudämme im Sudan war die Unterstützung Ägyptens entscheidend, aber auch das Öl, das Sudan seit 1999 exportierte, und die wichtiger werdende wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Ländern wie China, Kuwait, den Arabischen Emiraten, Katar und Saudi-Arabien spielte eine wichtige Rolle. Die Öl-Dollars und das durch die weltweit steigenden Preise für Nahrungsmittel ausgelöste Interesse am Ausbau der Landwirtschaft im Sudan hat Baschir und Taha mit den notwendigen finanziellen und diplomatischen Mitteln versorgt, das bislang ehrgeizigste Investitionsprogramm in der Geschichte Sudans aufzulegen. Die Milliardenbeträge, die in die Dammbauten fließen, sollen dafür sorgen, dass für ein rapides Wirtschaftswachstum ausreichend Energie zur Verfügung steht und reichlich Wasser vorhanden ist, um durch Bewässerung eine «Renaissance der Landwirtschaft» auszulösen, durch die die Volkswirtschaft Sudans auf neue Füße gestellt werden soll – was nach dem Verlust des Südens und damit eines Großteils der Ölvorkommen besonders wichtig ist. Ägypten hatte nicht bedacht, dass die Dammbauten im Sudan andere Nilanrainer dazu ermutigen könnten, ähnliche Projekte anzugehen – etwas, was sich nach dem (von Ägypten stillschweigend akzeptierten) Abschluss des Comprehensive Peace Agreement (CAP), inklusive Südsudans Recht auf Selbstbestimmung, weiter verstärkte. Im Mai 2010 schlossen fünf Staaten am Oberlauf des Nils – Äthiopien, Kenia, Uganda, Ruanda und Tansania – das «Cooperative Framework Agreement», dem sich 2011 auch Burundi anschloss. In offenem Gegensatz zu Ägypten und Sudan forderten sie, eine «gerechte Nutzung des Wassers» müsse an die Stelle der überkommenen Nutzungsrechte Ägyptens und Sudans treten. Anfang 2011, als Ägyptens Militär mit der Revolution im eigenen Lande beschäftigt war, erklärte der äthiopische Ministerpräsident Meles Zenawi, sein Land werde am Blauen Nil fünf Großstaudämme bauen und die Grand-Ethiopian-Renaissance-Talsperre werde den Anfang machen. Auch Uganda und Ruanda planen den Bau weiterer Wasserkraftwerke.

Chinas Wasserdiplomatie

Drei weitere Faktoren komplizieren heute die Lage. Der erste ist der gewachsene Einfluss Chinas am Horn von Afrika und die Rolle, welche die Volksrepublik in der Wasserpolitik spielt. In jüngster Vergangenheit richtete sich der Blick auf den Export von Öl und Bodenschätzen aus Afrika nach China. Ein weiterer, weniger beachteter Trend war Pekings Beteiligung am Bau Dutzender Wasserkraftwerke im Ausland. Im Sudan ist China der wichtigste Partner beim Bau von Staudämmen und die Beteiligung an ähnlichen Vorhaben in Äthiopien nimmt zu. Sinohydro, die weltgrößte Baufirma für Staudämme, befindet sich in Staatsbesitz und wird von einem Kader der KP Chinas geführt. Die Firma bemüht sich energisch um den Bau weiterer Staudämme entlang des Nils in Äthiopien und im Sudan. Die Verträge für solche Projekt belaufen sich häufig auf über eine Milliarde US-Dollar und sind entsprechend lukrativ. Der wachsende Einfluss Chinas, der unter anderem mit den Dammbauprojekten zusammenhängt, hat den Einfluss des Westens auf Khartum und Addis Abeba geschmälert.

Die Unabhängigkeit Südsudans

Ein zweiter Faktor ist der nun unabhängige Südsudan. Das Land, das gegenwärtig 98 % seines Budgets durch Einnahmen aus der Ölförderung bestreitet, hat die Voraussetzungen dafür, ein bedeutender Produzent von landwirtschaftlichen Gütern zu werden. Da es nicht so aussieht, als würden im Südsudan in nächster Zeit Industriestandorte oder eine Dienstleistungsbranche entstehen, sind die Vorzüge des Landes bei der Viehhaltung und im Landbau von besonderer Bedeutung. Im Unterschied zum Norden mangelt es dem Süden weder an Grundwasser noch an Niederschlägen, und Investoren haben in den Bundesstaaten Unity State, Upper Nile und Equatoria bereits große Gebiete fruchtbareres Landes im Visier. Dabei ist aber der Nil im Südsudan die am schwersten zu berechnende Variable. Der Bau von Staudämmen könnte dabei helfen, notwendige Energie zu erzeugen und Wasser abzuzweigen, um die flussnahen landwirtschaftlichen Gebiete zu bewässern. Der Preis dafür wird allerdings hoch sein und derartige Projekte könnten das angespannte Verhältnis zu Kairo und Khartum weiter verschlechtern. Staudämme und Bewässerungsprojekte könnten zwar dabei helfen, ausländische Investoren und Spender ins Land zu bringen, sie erfordern aber auch, zumindest auf kurze Sicht, große politische Energie und viel Kapital von einer noch jungen und labilen Nation.

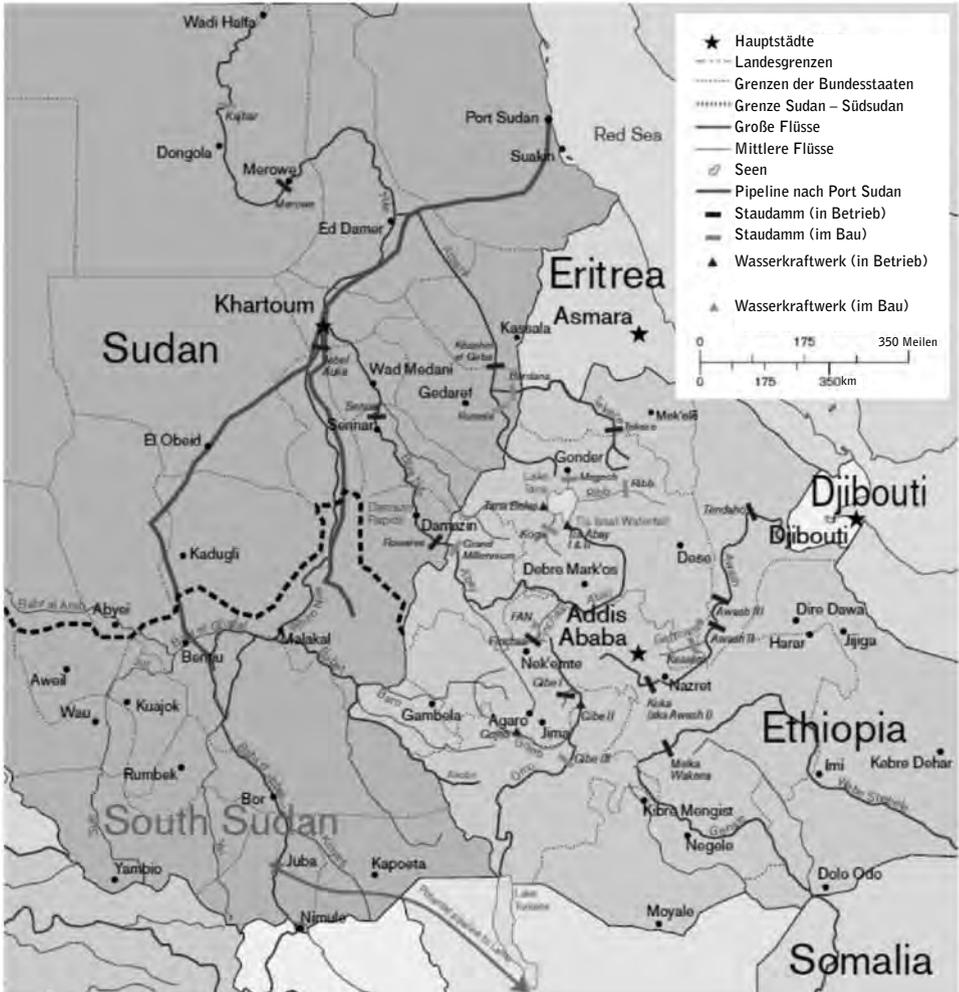
Umweltbelastung

Die Aufteilung des Nilwassers und der Bau von Infrastruktur, um das Wasser zu nutzen, sind für die langfristige wirtschaftliche, ökologische und die Bevölkerungsentwicklung der Region entscheidend. Wächst die Bevölkerung weiter wie bisher, wird der Nordosten Afrikas in 30 Jahren weitere 150 Millionen Menschen ernähren müssen. Hinzu kommt, dass sich der Klimawandel in der Region dramatisch auf Viehhaltung und landwirtschaftliche Produktion auswirkt – was die bereits knappen

Ressourcen noch stärker unter Druck setzt. Die Dürre, die 2011 Somalia und Teile Äthiopiens traf, zeigt, wie ernst die Lage werden kann, wenn Naturkatastrophen Gegenden treffen, in denen die Armut auf dem Lande bereits groß ist und deren Volkswirtschaften schwach sind. Im Nordosten Afrikas ist das Wasser bereits heute knapp. Der Klimawandel wird dieses Problem wahrscheinlich weiter verschärfen und er wird – schon sehr bald – die Regierungen und die Menschen vor Ort dazu zwingen, eine Reihe schwieriger Entscheidungen zu treffen.

Literatur

- John Anthony Allan (2001): *The Middle East Water Question: Hydropolitics and the Global Economy*. London, IB Tauris, 2001.
- Robert Collins (1990): *The Waters of the Nile. Hydropolitics and the Jonglei Canal 1900–1988*. Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Harry Verhoeven (2011): *Black Gold for Blue Gold? Sudan's Oil, Ethiopia's Water and Regional Integration*. London, Chatham House, 2011.
- John Waterbury (1979): *Hydropolitics of the Nile Valley*. Syracuse University Press, Syracuse, 1979.
- Mark Zeitoun, Jeroen Warner (2006): «Hydro-Hegemony – a framework for analysis for trans-boundary water conflicts», *Water Policy*, Band 8, Nr. 5, 2006.



Quelle: Harry Verhoeven: Black Gold for Blue Gold? Sudan's Oil, Ethiopia's Water and Regional Integration, Chatham House Report, 2011.

CHRONOLOGIE

Frühzeit, Nubische Königreiche und Sultanate	
Ca. 58.000 v. Chr.	Archäologische Untersuchungen weisen darauf hin, dass Nomaden, Jäger und Fischer in der als Nubien bekannten Region leben; diese umfasst den Süden des heutigen Ägyptens und den Norden des heutigen Sudan.
8. Jh. v. Chr.	Das mächtige Reich von Kusch geht aus einer Abfolge früherer Königreiche hervor; seine Herrscher erobern zeitweise Oberägypten und regieren über Theben.
Ca. 590 v. Chr.	Die kuschitische Dynastie wird in den Süden zurückgedrängt und verlagert ihr Machtzentrum nach Meroe.
6. Jh.	Byzantinische Missionare verbreiten das Christentum innerhalb der nubischen Aristokratie.
7. bis 15. Jh.	Durch den Kontakt zur ägyptischen Oberschicht und zu arabischen Händlern sowie durch Mischehen wird der Islam zur dominanten Religion im Norden.
Ca. 1630-1874	Das Fur-Sultanat kontrolliert den Westen des heutigen Sudans.

Der Sudan unter fremder Herrschaft	
1821	Unter dem osmanisch-albanischen Herrscher Muhammad Ali Pascha erobert Ägypten den nördlichen Sudan; seine Söhne annektieren schrittweise den Großteil des heutigen Territoriums.
1881-1899	Muhammad Ahmad («der Mahdi») führt eine Revolte gegen die osmanisch-ägyptische Herrschaft an; seine Nachfolger kontrollieren weite Teile des Landes, bis sie von britischen Truppen besiegt werden.
1899-1956	Sudan wird als anglo-ägyptisches Kondominium regiert; de facto besetzen britische Beamte alle bedeutenden Posten in der Verwaltung. Die Kluft zwischen dem mehrheitlich arabisch und muslimisch geprägten Norden und dem schwarzafrikanischen, animistischen und christlichen Süden verstärkt sich, da die Regionen bis 1946 unter verschiedene Verwaltungen gestellt werden und christliche Missionare ihre Arbeit im Süden ausweiten.

Unabhängigkeit und Bürgerkriege	
1956	Der Sudan erlangt seine Unabhängigkeit.
1955-1972	Im ersten sudanesischen Bürgerkrieg kämpfen Anyanya, das sind Rebellen aus dem Südsudan, gegen Regierungstruppen um eine größere Autonomie des Südens.
1958	General Ibrahim Abbud putscht gegen die neu gewählte Regierung unter Premierminister Abd Allah Khalil.
1964	Ausgehend von Studentenprotesten sowie einem Generalstreik bringt die Oktoberrevolution Abbuds Militärregime zu Fall; in den folgenden Jahren wechseln sich mehrere zivile Koalitionsregierungen ab.

1969	Dschafar Muhammad an-Numeiri führt einen erfolgreichen Staatsstreich an.
1972	Das Friedensabkommen von Addis Abeba beendet offiziell den ersten sudanesischen Bürgerkrieg und gewährt dem Süden Autonomie.
1983	Der zweite sudanesische Bürgerkrieg bricht aus; nachdem Numeiri die Autonomie des Süden untergräbt und Elemente der Sharia im ganzen Land einführt, nimmt die SPLM/A unter John Garang den Kampf gegen die Regierung auf.
1985	In einem Putsch durch eine Gruppe von Offizieren, angeführt von General Dhahab, wird Numeiri gestürzt.
1986	Eine zivile Koalitionsregierung unter Premierminister Sadiq al-Mahdi gewinnt die Wahlen.
1989	Die National Salvation Revolution unter der Führung von General Omar al-Baschir ergreift die Macht durch einen Militärputsch.
1993	Al-Baschir ernennt sich selbst zum Präsidenten. In den folgenden Jahren verwandelt er den Sudan zunehmend in einen totalitären Staat; die National Congress Party (NCP) wird zur einzigen Partei, die Mitglieder in Parlament und Regierung stellt.
1999	Der Sudan beginnt mit dem Export von Erdöl.
2002	Als Ergebnis einer Reihe von Friedensgesprächen unter der Schirmherrschaft der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) unterzeichnen die SPLM und die Regierung des Sudan das Machakos-Protokoll.
2003	Erste Angriffe von Rebellen in Darfur, gefolgt von einer gewaltsamen Gegenoffensive der Dschandschawid-Milizen, die angeblich mit Unterstützung der Regierung in Khartum handeln.
2004	Umfangreiche Militäroperation der Regierungstruppen in Darfur, gefolgt von einer humanitären Katastrophe in der Region und der weitläufigen Vertreibung von Darfuris.
2005	Das Comprehensive Peace Agreement (CPA, auch als Naivasha Agreement bekannt) zwischen SPLM und der Regierung in Khartum beendet offiziell den zweiten sudanesischen Bürgerkrieg.

Nach dem Comprehensive Peace Agreement

2005	<p>März: Der UN-Sicherheitsrat beauftragt die United Nations Mission in Sudan (UNMIS), die Umsetzung des CPA zu unterstützen.</p> <p>Juni: Die Verfassung des Süd-Sudans wird unterzeichnet; John Garang tritt sein Amt als Vizepräsident Sudans an.</p> <p>Juli: Garang stirbt bei einem Flugzeugabsturz; Salva Kiir wird zu seinem Nachfolger ernannt.</p> <p>September: In Khartum wird eine Regierung der nationalen Einheit (Government of National Unity) und in Juba eine neue Regierung des Süd-Sudans ernannt.</p>
2006	<p>Mai: Die SLM-Minnawi unterzeichnet mit der Regierung in Khartum das Darfur Peace Agreement (DPA); andere Rebellengruppen lehnen das Friedensabkommen jedoch ab.</p> <p>November: Erneute Zusammenstöße zwischen Regierungstruppen und Soldaten der SPLM in der Gegend der Stadt Malakal fordern hunderte Tote.</p>

2007	<p>Juli: Der UN-Sicherheitsrat genehmigt die Entsendung von UNAMID, der ersten gemeinsamen Friedensmission von UN und AU, nach Darfur.</p> <p>Oktober-Dezember: Die SPLM wirft der National Congress Party (NCP) von Präsident al-Baschir vor, sich nicht an die Bestimmungen des CPA zu halten, und tritt zeitweise aus der gemeinsamen Regierung aus.</p>
2008	<p>April: Die landesweite Volkszählung beginnt; die Ergebnisse werden später von der SPLM angezweifelt.</p> <p>Juni: Nach wiederholten Gefechten zwischen SPLM und Truppen des Nordens um Abyei stimmen Al-Baschir and Salva Kiir einer internationalen Vermittlung zu (dem Abyei Roadmap Agreement).</p>
2009	<p>März: Der Internationale Strafsgerichtshof (IStGH) erlässt einen Haftbefehl gegen al-Baschir wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.</p> <p>Juli: Das Urteil des Ständigen Schiedsgerichtshofs über die Grenzziehung in der Region Abyei wird von beiden Seiten anerkannt.</p> <p>September: Die Nominierung der Kandidaten für die Wahlen 2010 beginnt.</p> <p>November: Die Registrierung der Wähler läuft an.</p>
2010	<p>April: In einem umstrittenen Wahlgang, dem ersten seit 1986, wird Omar al-Baschir im Amt bestätigt. Salva Kiir wird mit 93% der Stimmen zum Präsidenten des Südsudans gewählt.</p> <p>Juli: Der IStGH erweitert seinen Haftbefehl gegen al-Baschir um den Vorwurf des Völkermords.</p> <p>August: Al-Baschir reist unbehelligt nach Kenia, das Mitgliedstaat des IstGH ist.</p>

Eine schwierige Trennung	
2011	<p>Januar: Mit einer Mehrheit von 98% entscheidet sich die Bevölkerung des Südsudan in einem Referendum für die Unabhängigkeit.</p> <p>März: Nach einem Streit zwischen SPLM und NCP werden die Verhandlungen zur Unabhängigkeit des Südsudan zeitweilig unterbrochen.</p> <p>Mai: Regierungstruppen besetzen die Stadt Abyei, die im Mittelpunkt der umstrittenen Grenzziehung zwischen Nord und Süd steht.</p> <p>Juli: Der Südsudan feiert seine Unabhängigkeit und wird zum 193. Mitglied der Vereinten Nationen.</p> <p>September: Im Bundesstaat Blue Nile wird nach Kämpfen zwischen Regierungstruppen und der SPLM-North der Ausnahmezustand verhängt. Auch aus Süd-Kurdofan und Abyei werden Gefechte gemeldet.</p> <p>Dezember: Khalil Ibrahim, Anführer der Darfur-Rebellengruppe JEM, wird von Regierungstruppen getötet.</p>
2012	<p>Januar: Nach Streitigkeiten über die Höhe der Exportgebühren stellt die Regierung des Südsudan die Ölförderung vollständig ein.</p> <p>Februar: Die Regierungen von Sudan und Südsudan unterzeichnen einen Nichtangriffspakt, doch die Beziehungen bleiben angespannt.</p> <p>April: Nach wiederholten Gefechten besetzen südsudanesishe Truppen die Grenzstadt Heglig und die umliegenden Ölfelder; die Gefahr für einen erneuten Krieg steigt.</p>

LISTE DER ABKÜRZUNGEN

ABC	Abyei Boundaries Commission
AJOC	Abyei Joint Oversight Committee
ANC	African National Congress
AUHIP	African Union High Level Implementation Panel on Sudan
CANS	Civilian Authority of New Sudan
CPA	Comprehensive Peace Agreement
DDPD	Doha Document for Peace in Darfur
DPA	Darfur Peace Agreement
DUP	Democratic Unionist Party
E6	Sudan-Sondergesandte der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats sowie der EU
EU	Europäische Union
FJP	Freedom and Justice Party
GOSS	Government of South Sudan
HIPC	Heavily Indebted Poor Country / Hochverschuldete Entwicklungsländer
ICC	International Criminal Court / Internationaler Strafgerichtshof
IDP	Internally Displaced Person / Binnenflüchtling
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
ISFA	Interim Security Force for Abyei
IWF	Internationaler Währungsfonds
JEM	Justice and Equality Movement
JIU	Joint Integrated Unit
JPF	Just Peace Forum
KUSU	Khartoum University Student Union
LJM	Liberation and Justice Movement
MENA	Middle East and North Africa / Naher Osten und Nordafrika
NCP	National Congress Party
NDA	National Democratic Alliance
NEC	National Executive Committee (of the SPLM)
NRO (engl.: NGO)	Nichtregierungsorganisation
NISS	National Intelligence and Security Service

NLC	National Liberation Council (of the SPLM/A)
PCA	Permanent Court of Arbitration
PDF	Popular Defense Forces
PMHC	Political-Military High Command (of the SPLM/A)
SAF	Sudanese Armed Forces
SANU	Sudan African National Union
SRF	Sudan Revolutionary Front
SLM	Sudan Liberation Movement
SPLA	Sudan People's Liberation Army
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SPLM-DC	Sudan People's Liberation Movement – Democratic Change
SR	Special Representative / Sondergesandter
SSLF	South Sudan Liberation Front
SSU	Sudan Socialist Union
TDRA	Transitional Darfur Regional Authority
TMC	Transitional Military Council
UNAMID	United Nations / African Union Mission in Darfur
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNISFA	United Nations Interim Security Force in Abyei
UNMIS	United Nations Mission in Sudan (2005-2011)
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan (seit 2011)

DIE AUTOREN



Francis M. Deng ist seit 2007 Sonderberater zur Verhinderung von Völkermord des UN-Generalsekretärs. Zuvor war er Gesandter für Binnenflüchtlinge des UN-Generalsekretärs. Nach einer Karriere als Botschafter und als Sudans Staatsminister für Auswärtige Angelegenheiten war er Fellow an mehreren Universitäten und Forschungseinrichtungen, darunter das Massachusetts Institute of Technology und die Johns Hopkins University. Die Universität Yale verlieh Prof. Deng den Titel eines Doktors der Rechte. Er hat 40 Bücher geschrieben oder herausgegeben, unter anderem zu juristischen Themen, afrikanischer Zeitgeschichte, Zwangsmigration, Geschichte und Politik Sudans sowie zwei Romane.



Edward Thomas hat im Sudan über acht Jahre als Lehrer, Menschenrechtsaktivist und Forscher gearbeitet. Er ist Fellow am Rift Valley Institute und ehemaliger Leiter des dortigen Sudan-Seminars. Dr. Thomas hat zahlreiche Publikationen zur sudanesischen Politik vorgelegt, darunter unlängst die Chatham House-Berichte *Decisions and Deadlines: A Critical Year for Sudan* (2010) und *Against the Gathering Storm: Securing Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. Er berät regelmäßig internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen und hat einen Dokortitel in sudanesischer Geschichte der Universität Edinburgh.



Magdi el-Gizouli ist Sudan-Experte und Fellow am Rift Valley Institute. Er unterrichtet an der Ahfad University for Women in Omdurman (Sudan) und forscht derzeit an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Er veröffentlicht regelmäßig in der sudanesischen Presse und schreibt StillSUDAN, ein einflussreiches Blog über die politische Lage im Sudan. Er hat zudem als Berater für verschiedene Einrichtungen der UNO und für internationale Nichtregierungsorganisationen gearbeitet.



Aly Verjee ist leitender Wissenschaftler am Rift Valley Institute. Sein Spezialgebiet ist die Politik Ostafrikas; von 2005-11 lebte er im Sudan. Von 2008-2010 war er stellvertretender Leiter der Beobachtungsmission des Carter Center im Sudan und 2011 Chefanalyst im Rahmen der Beobachtermission der EU zum Unabhängigkeitsreferendum. Zuletzt leitete er die internationale Wahlbeobachtermission in Dschibuti. Zu seinen letzten Veröffentlichungen gehören *Race Against Time: Countdown to the Referenda in Southern Sudan and Abyei* (2010) und *Disputed Votes, Deficient Observation: the May 2011 election in South Kordofan, Sudan* (2011).



Jok Madut Jok gehört der Regierung Südsudans als Staatssekretär für Kultur und Kulturerbe an und ist Professor für Geschichte an der Loyola Marymount University in Kalifornien. Zuvor war er J. Randolph Senior Fellow am United States Institute of Peace sowie Fellow am Rift Valley Institute. Jok ist Mitherausgeber des 2010 erschienenen *The Sudan Handbook* und Mitbegründer der kürzlich entstandenen Forschungsgruppe Südsudan am National Institute for Policy Research and Training (NIPORT). Prof. Jok wurde im Sudan geboren und ist dort aufgewachsen. Er hat einen Doktor in Anthropologie der University of California, Los Angeles.



Paula C. Roque ist Doktorandin im Fach International Development an der Universität Oxford, wo sie über Guerrilla Governance in Angola und Südsudan arbeitet; Schwerpunkt ist der Aufbau von Nationen und Staaten nach Konflikten. Sie ist zudem gegenwärtig Leiterin des Research for the South Sudan Centre for Strategic and Policy Studies in Juba. Zuvor war Roque leitende Wissenschaftlerin beim African Security Analysis Programme am Institute for Security Studies (ISS) in Südafrika, wo sie Konflikte untersuchte und die Entwicklung der Sicherheitslage im Sudan, in Somalia und Angola beobachtete.



Wolfram Lacher arbeitet als Wissenschaftler bei der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Libyen, der Sudan und Sicherheitsfragen im Sahelgebiet. Bevor er im September 2010 zur SWP kam, arbeitete er als Analyst für den Bereich Nordafrika bei Control Risks, einer Beratungsfirma für Geschäftskunden in London. Er hat ein Diplom im Fach Internationale Beziehungen von der American University Kairo (AUC) und einen Magister im Fach Violence, Conflict and Development von der School of Oriental and African Studies (SOAS) in London.



Laura James ist Nahost-Analystin; ihr Spezialgebiet ist die Verbindung von Politik, Wirtschaft und Konflikten. Sie arbeitet als Wirtschaftsberaterin für das African Union High-Level Implementation Panel on Sudan (AUHIP), wo sie die Verhandlungen zwischen Sudan und Südsudan verfolgt. Zuvor arbeitete sie für die Assessment and Evaluation Commission, die das CPA überwachte, für das britische Entwicklungshilfeministerium (DFID) und für die Economist Intelligence Unit (EIU). Sie hat einen Dokortitel der Universität Oxford, wo sie auch als Dozentin im Fach Internationale Beziehungen arbeitete. Sie ist die Verfasserin von *Nasser at War: Arab Images of the Enemy* (Basingstoke, Palgrave, 2006).



Kathrin M. Scherr ist stellvertretende Leiterin des Afrikaprojekts am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, wo sie für die Gestaltung und Umsetzung von Programmen zum Aufbau juristischer Kapazitäten im Sudan und Südsudan zuständig ist. Sie hat einen Dokortitel in Vergleichendem Öffentlichem Recht vom European University Institute (EUI) in Florenz und einen Magister in Internationalen Beziehungen und Internationaler Wirtschaft von der Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies (SAIS) in Washington.



Harry Verhoeven hat kürzlich seine Doktorarbeit an der Universität Oxford abgeschlossen, wo er auch Afrikanische Politik unterrichtet. Seine Forschungsarbeit hat die Schwerpunkte Konflikt, Entwicklung und Umwelt am Horn von Afrika und im Gebiet der großen Seen. Er organisiert das China-Africa Network (OUCAN) der Universität Oxford und ist Verfasser des Berichts *Blue Gold for Black Gold? Sudan's Oil, Ethiopia's Water and Regional Integration*, der bei Chatham House erschien.

DER HERAUSGEBER



Toni Weis ist Doktorand im Fach Politik und Mitorganisator des Horn of Africa-Seminars an der Universität Oxford. Als Mitarbeiter im Afrika-Referat der Heinrich-Böll-Stiftung war er Herausgeber des Berichts *Sudan: No Easy Ways Ahead*. Seine Forschungsarbeiten sind erschienen im Journal of Eastern African Studies, im Journal of Southern African Studies sowie in der Human Security Review. Er hat einen Magister in Internationale Beziehungen und Afrika-Studien von Sciences Po Paris und der Universität Oxford.



Die Unabhängigkeit Südsudans hat die politische Landkarte der Region fundamental verändert. Doch nach dem Ende des Comprehensive Peace Agreement fehlt den Regierungen in Khartum und Juba ein klarer Rahmen, um die zahlreichen noch offenen Fragen auszuhandeln. Auch die internationalen Akteure suchen nach neuen Ansatzpunkten für ihr Engagement. Mehr denn je bedarf es präziser Analysen. Aufbauend auf den 2010 erschienenen Band *Sudan – kein*

leichter Weg in die Zukunft hat die Heinrich-Böll-Stiftung deshalb eine Reihe von Autorinnen und Autoren gebeten, die Herausforderungen zu untersuchen, die sich nach der Teilung des Sudan stellen. In ihren Beiträgen skizzieren sie ‚neue Lösungsansätze für eine neue Region‘, helfen dabei, die vielschichtige politische Wirklichkeit in den beiden Staaten zu begreifen, und verweisen auf Bereiche, in denen die internationale Gemeinschaft konstruktiv tätig werden kann.

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Die grüne politische Stiftung

T 030 285340 **F** 030 28534109

E info@boell.de **W** www.boell.de

ISBN 978-3-86928-091-2