

## Zeit der Entscheidungen im Sudan – Szenarien über das Friedensabkommen hinaus

*Alex de Waal*

### Einleitung

Jetzt, wo sich die im sudanesischen Friedensabkommen, dem Comprehensive Peace Agreement (CPA), vorgesehene Übergangszeit dem Ende nähert, steht der Sudan vor zwei Bewährungsproben – den Wahlen im April 2010 und dem Referendum über die Selbstbestimmung des Süd-Sudan Anfang 2011. Den Gegnern von einst ist es nicht gelungen, zu dynamischen Partnern zu werden und aus der Vielfalt eine Einheit zu formen. Der Sudan wird von zwei sich gegenseitig misstrauenden, defensiven und ausgelaugten Parteien beherrscht, die ihren Besitzstand wahren wollen und ein politisches Nullsummenspiel betreiben. Die Chancen stehen schlecht für einen friedlicher Sudan nach Ende des CPA.

Im Sudan war und ist man sich nicht einig darüber, was die nationale Identität des Landes ausmacht. Selbst herausragende Ereignisse – die Unabhängigkeit 1956, das CPA 2005 – werden unterschiedlich gesehen. Hinzu kommen politische Nullsummenspiele: Jede Regierung versucht, verschiedene Interessengruppen unter einen Hut zu bekommen oder ihre Vorstellungen in der Verfassung zu verankern – und jede scheitert dabei unweigerlich. Der politische Spielraum im Sudan ist gering. Wenn das Land bislang vor dem Auseinanderbrechen bewahrt werden konnte, so nur durch einen beständigen Dialog und endloses Schachern unter schwierigen Rahmenbedingungen. Schließlich schwinden im Sudan allmählich und unaufhaltsam sowohl die staatlichen Institutionen wie auch die gesellschaftlichen Sitten; sie werden abgelöst durch ein von Geldinteressen bestimmtes, internationalisiertes und an Lobbys gebundenes System der Vetternwirtschaft.

Zwei Fragen bestimmen die meisten Szenarien für die Zeit bis und nach 2011: Wird der Sudan eine Nation bleiben – wird sich der Süden abspalten? Und: Wird es zu einem neuen Krieg kommen? Geht man von der Stimmung im Süden aus, ist die Abspaltung eine ausgemachte Sache. Die Zeit, diesen Prozess geordnet, gesetzeskonform und einvernehmlich zu gestalten, ist erschreckend kurz. Es gibt viele mögliche Unruheherde für einen neuen Krieg. Jeder weitere bewaffnete Konflikt birgt das Risiko, zu einem regionalen Lauffeuer zu werden, das sich nur schwer eingrenzen und kaum löschen lässt.

Zwei weitere, bislang vernachlässigte Aspekte könnten die Krise weiter verschärfen. Das ist zum einen die Frage, ob der Sudan unregierbar wird, sollte es den Regierenden in Khartum und in Juba nicht gelingen, die finanziellen Bedürfnisse ihrer Klienten zu befriedigen. Zum anderen ist unklar, ob die Abspaltung des Südens nicht einen Prozess der Zersplitterung im gesamten Land auslöst und andere Landesteile dann gleichermaßen Selbstbestimmung verlangen werden.

### Dauerhafte Merkmale des politischen Lebens im Sudan

#### *Die vergebliche Suche nach einer nationalen Identität*

Im Januar 2005 nannte Präsident Omar al Bashir das Friedensabkommen „die Geburtsstunde der zweiten Unabhängigkeit des Sudans“. Diese viel zitierte Formel war ein sehr zwiespältiges Kompliment. Die Unabhängigkeit,

am 1. Januar 1956, hatte für unterschiedliche Menschen sehr verschiedene Bedeutungen. Für Premierminister Ismail al Azhari und seine National Unionist Party war die Unabhängigkeit ganz offiziell nur ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Vereinigung mit Ägypten. Die säkularen Nationalisten sahen das anders, und für die Führer der Umma-Partei war es die Wiederherstellung der „ersten Unabhängigkeit“ des Sudans während des Mahdi-Staates (1885-1898). Schon am Vorabend der Unabhängigkeit rebellierten im Süden Soldaten, und die Führer dort stimmten nur widerstrebend für die Unabhängigkeit, wobei sie sich auf das später nicht eingehaltene Versprechen verließen, der Sudan werde sich eine föderative Verfassung geben (Alier 1992).

Die Unabhängigkeit war ein unwiderruflicher Schritt und zugleich ein nicht ausgereifter Kompromiss – es gelang nicht, die widersprüchliche Identität des Sudans aufzulösen. Er war Vorbote wiederholter politischer Krisen, denn den Sudanese gelang es nicht, die Widersprüche ihrer Nation zu lösen. Der Sudan trat mit einer vorläufigen Verfassung in die Unabhängigkeit ein und hatte während der vergangenen 54 Jahre fast immer provisorische oder Notstandsregierungen (Woodward 1990; Abdel Salam 2001).

Mehr als ein halbes Jahrhundert stritten die Sudanese darüber, was es heißt, Sudanese zu sein (Al-Effendi 1991; Deng 1995). Die wichtigsten Streitpunkte waren, ob der Sudan ein arabischer Staat oder eine afrikanische Nation sei, und ob er islamisch oder weltlich regiert werden sollte. Der Gegensatz zwischen Norden und Süden hat dabei einen gleichermaßen wichtigen Widerstreit innerhalb des Nordens verdeckt, der erst vor kurzem im immer noch nicht beendeten Krieg in Darfur ans Licht trat (de Waal 2005). Trotz der erbitterten und blutig geführten Auseinandersetzungen über die nationale Identität, war die sudaneseische Gesellschaft in der Frage, wer Sudanese sei und wer nicht, erstaunlich inklusiv.

Zwei revolutionäre Regimes versuchten, im Sudan eine dauerhafte Ordnung durchzusetzen: Nimeiri

von der säkularen Linken, Turabi und Bashir von der islamistischen Rechten. Beide scheiterten, und ihr Scheitern hat den Institutionen und der gesellschaftlichen und politischen Verfasstheit des Landes schweren Schaden zugefügt. Beide Regimes gingen schließlich dazu über, sich mit Geld politische Loyalität zu erkaufen und machten so Korruption zum festen Bestandteil des politischen Lebens.

Das am 9. Januar 2005 in Nairobi unterzeichnete Friedensabkommen war möglicherweise das bedeutendste politische Abkommen im modernen Sudan. Wie im Fall der Unabhängigkeit bedeutet aber auch dieses Abkommen für unterschiedliche Menschen Verschiedenes – und es ist eine weitere Übergangsregelung, begrenzt auf genau sechs Jahre. Das Abkommen hat die Widersprüche in der Identität des Sudans eher verschleiert, als aufgelöst. Von größter Bedeutung ist, dass das Abkommen für die Klärung der Frage, ob der Sudan aus einer oder aus zwei Nationen besteht, eine Frist – das Referendum vom 9. Januar 2011 – gesetzt hat.

Die Zweideutigkeit des „Comprehensive Peace Agreements“ (CPA) beginnt mit der arabischen Übersetzung des Namens: „ittafag al salam al shamil“. Der Begriff „shamil“ (umfassend) wurde gewählt, um auszudrücken, dass es alle nationalen Schlüsselfragen berührt; es sollte so den Weg in eine *alles einbeziehende* demokratische Zukunft öffnen. (In der Tat ist das CPA ein bemerkenswert weit reichendes Dokument.) „Shamil“ hat jedoch dieselbe Wurzel wie „shumuliya“ (Totalitarismus), und Varianten dieses Begriffs sind von Nimeiri (in Bezug auf seinen Einparteienstaat) und von Turabi („Die umfassende Anrufung Gottes“) benutzt worden. Für das Abkommen impliziert der Begriff „shamil“ eine Vereinbarung *ausschließlich* zwischen der National Congress Party (NCP) und der Sudan People’s Liberation Movement (SPLM), die Macht zu teilen.

Vom Standpunkt der NCP stellte das Abkommen für den Süden das beste Ergebnis und die beste und letzte Chance für die Einheit

dar. Für die Führer der NCP gab die Formel „ein Land, zwei Systeme“ den Bewohnern des Südens eine privilegierte Stellung: Die SPLM kontrolliert nicht nur den Süden, sie hat auch im Norden eine starke Stellung – bis hin zum Vetorecht bei entscheidenden nationalen Fragen. Die Bewohner des Südens, glaubte die NCP, konnten sich nichts Besseres wünschen. Für die regierende Partei, Militärs und Polizei bedeutete „die Einheit attraktiv machen“, dass man entsprechend des Friedensabkommens Wohlstand und Macht teilen würde. Die SPLM wäre dadurch in der Lage, den Süden zu regieren und könnte den Eliten dort materielle Anreize bieten, die diese davon überzeugen würden, dass ein einiger Sudan in ihrem finanziellen Interesse sei.

Die SPLM nahm das Abkommen anders wahr als ihre Anhänger. John Garang und seine engsten Vertrauten unterstützten ursprünglich die Vision eines „neuen Sudans“, das heißt sie wollten erreichen, dass die Mehrheit des sudanesischen Volkes im Zentrum der Macht vertreten ist. Garang ging davon aus, die NCP habe auf lange Sicht keine andere Wahl, als sich den Kräften des politischen Wandels zu beugen. Für ihn bedeutete „die Einheit attraktiv machen“ den Aufbau des Neuen Sudans. Die Bewohner des Südens sollten so davon überzeugt werden, dass sie als Teil einer Koalition auch das Recht hätten, den Norden zu regieren. Im Gegensatz dazu sahen die meisten Bewohner des Südens das Friedensabkommen als Schritt in die Unabhängigkeit, und die Verpflichtung zur Einheit war für sie nur eine List.

Die Anhänger der SPLM im nördlichen Sudan, darunter nichtarabische Minderheiten wie die Nuba und die Völker der Blue-Nile-Provinz, waren für Garangs Vision eines einigen, weltlichen Sudans. Die meisten von ihnen verstanden nicht genau, welche Folgen das Abkommen für sie haben würde. Der Zusatz über die „Drei Gebiete“ („Three Areas“) enthielt eine Bestimmung über den besonderen Status der Territorien in Süd-Kordofan und in der Blue-Nile-Provinz während der Übergangsperiode, derzufolge in den gewählten Parlamenten eine „Volksbefragung“ darüber durchzuführen sei, ob dieser Status aufrecht erhalten werden sollte oder

nicht. Viele Anhänger der SPLM in diesen Regionen hofften jedoch, am Referendum im Süd-Sudan teilnehmen und sich mit ihren Regionen einem künftigen Süd-Sudan anschließen zu können. Laut Abkommen trifft das aber nur für die Menschen in Abyei zu.

Für Nord-Sudanese, die nicht die NCP unterstützen, bedeutete das Friedensabkommen noch etwas anderes. Für die Opposition war vor allem die Regelung über die „Zwischenwahlen“ wichtig, die die ersten freien und fairen Mehrparteienwahlen seit 1986 werden sollten. Sie hofften, dass sie bei den Wahlen in der Lage sein würden, erneut die Stimmen der Anhänger zu gewinnen, die sie vor 20 Jahren unterstützt hatten.

Für die Bewohner von Darfur, die sich schon während der letzten Verhandlungsrunden im Aufstand befanden, bedeutete das Abkommen wenig. Die Führer von SLM und JEM sympathisierten mit Garangs Vision. Für sie war Darfur, ähnlich dem Süden, Opfer eines übermächtigen Zentrums. Die Bewohner von Darfur setzten viel Vertrauen in Garang als Person und verloren dieses Vertrauen nach seinem Tod. Die Verhandlungen in Abuja (Nigeria), die zum dann gescheiterten Darfur Peace Agreement (DPA) führten, waren als Stützpfeiler des Friedensabkommens gedacht, als Weg, den Bewohnern Darfurs die Teilhabe an der nationalen politischen Transformation zu ermöglichen. Während der letzten Runde der Gespräche in Abuja (November 2005 bis Mai 2006), ging man davon aus, dass 2008 oder Anfang 2009 gewählt werden würde, das heißt, alle Bestimmungen zur Machtteilung wären höchstens für drei Jahre gültig. Tatsächlich begriff keine der verhandelnden Parteien das Problem dieser Form. Trotz der klaren Sprache des CPA behandelten alle die Frage der Machtteilung, als handele es sich dabei um eine dauerhafte Regelung. Statt die Darfur-Krise als „sudanesische Krise in Darfur“ zu sehen (African Union Panel on Darfur 2009), konzentrierte man sich auf die Besonderheiten von Darfur.

Die Separatisten im Süden hoffen, dass die

Abtrennung die Konflikte zwischen verschiedenen Identitäten endgültig beenden wird. Das ist sehr optimistisch gedacht. Die Grenzen sind willkürlich, die Identitäten auf beiden Seiten der Übergangszone nicht festgelegt. Der Süden und der Norden haben eine lange gemeinsame Geschichte, die sich nur schwer entflechten lässt. Die Teilung des Sudans wird die Diskussion über die nationale Identität nicht beenden, sie wird nur umgestaltet werden.

### *Ein politisches Nullsummenspiel*

Der Erfolg des Friedensabkommens beruht auf den Übergangslösungen – der Status aller Beteiligten wird nur provisorisch definiert. Am schwierigsten an der Umsetzung des Abkommens war es, mit überzogenen Erwartungen fertig zu werden. Unglücklicherweise ist Politik im Sudan fast immer ein Nullsummenspiel, das heißt, jeder Gewinn der einen Seite wird von der anderen unweigerlich als Verlust angesehen. Aktuell belauern sich die beiden größten Parteien und erwarten von der anderen Seite nur das Schlimmste.

Die Geschichte des Sudans nach seiner Unabhängigkeit besteht aus einer Abfolge von Versuchen, die politische Landschaft des Landes neu zu gestalten und dabei bestimmte Gruppen auf Kosten anderer zu privilegieren. Meist wurden dabei die Menschen im Süden und in anderen randständigen Gebieten ausgeschlossen, aber Mitte der 1970er Jahre traf es auch die konfessionellen Parteien und die Islamisten im Norden. Manchmal haben Regierungen versucht, ihre Opponenten zu liquidieren, zum Beispiel als Nimeiri in den Jahren 1970-71 die Ansar und die Kommunisten zerschlug oder als die National Islamic Front (NIF) 1989-91 gegen die Opposition vorging und als sie 1992-93 versuchte, die Identität der Nuba und anderer marginalisierter Völker zu zerstören. Die Bewohner des Südens haben mehr als andere unter gewaltsamer Unterdrückung gelitten. Häufiger jedoch wurden Gegner vom Zugang zu Macht und Ressourcen abgeschnitten.

Die einzige Gruppierung, die im Sudan wirklich

als politische Kraft eliminiert wurden, sind die Kommunisten, obgleich selbst sie überlebt haben, wenn auch in äußerst rudimentärer Form. Alle anderen Gruppierungen erwiesen sich als einfach zu robust. Bei den Wahlen von 1986 kam es zu den selben Ergebnissen wie 20 Jahren zuvor, wodurch Nimeiris revolutionärer Ehrgeiz zur Farce wurde. Heute könnten freie und faire Wahlen zwar zeigen, dass die konfessionellen Parteien an Einfluss verloren haben. Auf nationaler Ebene werden sie aber mit Sicherheit wichtige Akteure bleiben.

Ein Grundzug von Sudans turbulenter politischer Landschaft ist, dass alles ständig neu verhandelt wird. Internationale Vermittler, die dies umgehen wollen und gesetzlich bindende Dokumente anstreben, werden dadurch immer wieder frustriert. Es gibt keine Macht, die irgendein Abkommen garantieren oder ihm Geltung verschaffen könnte, und die Sudanesen wissen das genau. Ein begabter sudanesischer Führer kann diese Unbestimmtheit zu seinem Vorteil nutzen, indem er alle strittigen Fragen ausklammert und einen Minimalkonsens quer zu den Lagern schafft. Wenn dann die strittigen Fragen wieder auftauchen, kann es davon ausgehen, dass mittlerweile eine neue Realität geschaffen worden ist.

Die Zeiten, in denen in der sudanesischen Politik die größte Einigkeit herrschte, fielen immer mit einem wirtschaftlichen Aufschwung zusammen, der es der Regierung ermöglichte, großzügig Zuwendungen auszuschütten und zuvor randständige Gruppen in die Regierung einzubinden. Das war in den 1950er Jahren der Fall, wie auch im kreditgestützten Aufschwung Mitte der 1970er Jahre und vor allem während des Ölbooms Mitte der 2000er. Der Staatshaushalt, 1999 weniger als eine Milliarde Dollar, wuchs nach dem Beginn der Ölexporte in schwindelerregendem Umfang und erreichte 2007 11,8 Milliarden Dollar (Weltbank 2007). Die Führung der SPLM, die in den späten 1990er Jahren die Chance ausgelassen hatte, die Erdölförderung zu blockieren, erkannte nun, dass sie einem finanziell wesentlich besser ausgestatteten Gegner gegenüber stand und zugleich die Möglichkeit hatte, einen Anteil an

den Einkünften zu bekommen. Die NCP konnte es sich leisten, die SPLM in die Regierung aufzunehmen – wodurch sie noch mehr Ölfelder erschließen, von den USA versprochene Technologie für Raffinerien erhalten konnte und dennoch nicht weniger einnahm. Das Friedensabkommen wurde so durch den Ölboom und das daraus resultierende politische Kalkül möglich.

Möglich wurde das Friedensabkommen aber auch, weil seine beiden Urheber die gemeinsame Präsidentschaft aktiv dazu nutzen wollten, Wahlen und Referendum zu einer Abstimmung nicht über die Vergangenheit, sondern über die Zukunft zu machen. Während verhandelt wurde, sah es so aus, als könnten die steigenden Einnahmen innerhalb von sechs Jahren einen sozio-ökonomischen Wandel bewirken.

Die wesentlichen Bestimmungen des Abkommens können nur dann planmäßig umgesetzt werden, wenn NCP und SPLM effektiv zusammenarbeiten. Das Verhältnis zwischen den beiden Parteien war von Anfang an problematisch. Doch der gegenseitige Respekt zwischen John Garang und Ali Osman Taha, und ihr Versuch, Probleme strukturell anzugehen und vorausdenkend zu handeln, bot eine wirkliche Chance. Mit Garangs Tod und der Schwächung von Ali Osman wurde das Abkommen zu einer leeren Formel, und die ständige Vermittlung Dritter, insbesondere der USA, wurde immer wichtiger.

Das CPA ist ein äußerst komplexes Abkommen und sieht vielfache Übergänge vor: vom Krieg zum Frieden, von der Diktatur zur Demokratie, von einer zentralisierten Herrschaft zu Föderalismus und Teilhabe. All das umzusetzen, wäre auch unter den besten Umständen eine gewaltige Aufgabe, die viel guten Willen, Abstimmung zwischen den Parteien und internationale Beteiligung und Finanzierung erforderte. Das aber war nie der Fall. Seit das Abkommen unterzeichnet wurde, haben vier Ereignisse seinen Geist untergraben und seine Umsetzung zu kaum mehr als einer Pflichtübung und einem Wartespiel gemacht.

Der erste und schwerste Schlag war der frühe Tod

von John Garang. Er starb am 31. Juli 2005 bei einem Hubschrauberabsturz, nur 21 Tage nachdem er den Posten eines Ersten Vizepräsidenten übernommen hatte. Niemand anderes aus dem Süden konnte so überzeugend für die Einheit des Landes eintreten. Sein Nachfolger, Salva Kiir, hat nie einen Hehl daraus gemacht, dass er für die Abspaltung des Südens ist. Damit war der Motor des Wandels abgewürgt. Die Regierung der Nationalen Einheit stolperte in der Folge von einer Krise in die nächste, und jede Partei warf der anderen Hinterhältigkeit vor.

Der zweite Schlag war das Versagen in Darfur. Besonders ausschlaggebend war, dass durch die Aufmerksamkeit, die die Krise in Darfur auf sich zog, Hilfsmittel in andere Kanäle gelenkt wurden und die Hoffnung, die Beziehungen zwischen Khartum und Washington könnte sich normalisieren, schwand. Die Frage, ob internationale Truppen nach Darfur entsandt werden sollten, trug in Khartum zur Angst bei, ein Regimewechsel könne von außen erzwungen werden. Im Sudan wird jedes Zugeständnis an die USA als Handel betrachtet, in dem man etwas aufgibt, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten. Jeder Schritt des US-Sondergesandten, der Khartum zu nützen scheint, wird seinerseits von Lobbyisten und im Kongress als Bündnis mit dem Bösen angeprangert. Jeder Versuch der USA, das Friedensabkommen zu einem Instrument des Wandels zu machen, verpuffte so.

Das dritte Ereignis ist der Konflikt um Abyei. Hier war keine der Parteien bereit, gemeinsam mit der Gegenseite eine Lösung zu suchen. Jeder sah den eigenen Erfolg nur in der Übervorteilung des Anderen. Der Fall Abyei zeigt: Der Inhalt einer Übereinkunft kann weniger wichtig sein, als der Verhandlungsprozess selbst, und auch internationale Garantien können wertlos sein.

Der vierte Schlag war die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs (ICC) im März 2009 einen Haftbefehl gegen Präsident Omar al Bashir zu erlassen. Die juristische Logik, sich für begangene Verbrechen verantworten zu

müssen, lief der politischen Logik, über eine Transformation des Sudan zu verhandeln, zuwider. Für den Präsidenten und seine engsten Unterstützer wurde dadurch das bloße Überleben zum obersten Ziel. Das Vorgehen des Internationalen Gerichtshofs zog ab Juli 2008 für ein Jahr den Großteil der politischen Energien der NCP auf sich und lieferte der Regierungspartei allen Grund, die Reform der Sicherheitsgesetze zu verzögern. Am wichtigsten: Das Verfahren gegen Bashir ließ die NCP verzweifelt nach politischer Legitimation suchen – und eine solche Legitimation sah man in der Wiederwahl Bashirs. Die „Zwischenwahlen“, die ursprünglich dazu dienen sollten, eine partnerschaftliche, demokratische Regierung auf breiter Basis zu schaffen, wurden so zu einem Werkzeug, den Präsidenten im Amt zu halten. Die NCP betrachtet dies als ihren Trumpf in der Auseinandersetzung mit der SPLM und secessionistischen Bestrebungen. Sollte die SPLM Bashirs Wiederwahl anfechten, ist davon auszugehen, dass die NCP sich zum Referendum im Süden gleichermaßen verhält.

### *Der politische Marktplatz*

Nach der Unabhängigkeit wurde der Sudan nur sehr locker regiert. Khartum, Gezira und die angrenzenden Regionen sorgten für sich selbst und für einen angesehenen professionellen Beamtenapparat. Für den Rest des Landes wurde kostengünstig das „herkömmliche Verwaltungssystem“ genutzt. Dies ist eines der Symptome für die tiefgehende Ungleichheit zwischen Zentrum und Peripherie, die sich entsprechend auch im Wohlstandsgefälle niederschlägt, das die sudanesishe Politik im folgenden halben Jahrhundert bestimmen sollte. Das politische Leben wurde durch ein Netz gesellschaftlicher Normen geregelt, und dies führte innerhalb der Eliten des Landes zu einem ausgeprägten Bürgersinn, wenngleich es vor allem in entlegenen ländlichen Gebieten immer wieder zu extremer Gewalt kam.

Heute wird der Sudan noch immer durch eine Mischung aus Institutionen und Klientelwirtschaft regiert, jedoch haben letztere die Oberhand

gewonnen, weil spätere Regierungen Institutionen und Normen entweder zerstört oder vernachlässigt haben. Die Klientelwirtschaft verbraucht enorme finanzielle Mittel – aus dem Staatshaushalt und aus internationalen Hilfsleistungen – mit denen riesige Lehen finanziert werden. Die nationalistischen, sozialistischen und islamistischen Revolutionen haben es nicht geschafft, neue, stabile Loyalitäten aufzubauen, sie haben jedoch viele alte Formen der Verbundenheit untergraben. Mehr und mehr gingen Regierungen dazu über, sich mit Geld Loyalität zu erkaufen, die Klientelwirtschaft in ein reines Geldsystem zu verwandeln und einige der entlegenen Regionen des Landes, vor allem Darfur, in einen „politischen Marktplatz“ zu verwandeln, auf dem örtliche Führer ihre Gefolgschaft an den Meistbietenden versteigerten.

Nachdem er die meisten politischen Parteien des Nord-Sudans entweder vor den Kopf gestoßen oder zerschlagen hatte, nutzte Nimeiri die Mittel internationaler Kreditgeber nach der Ölkrise 1973, um die politische Konkurrenz zu bestechen. In den frühen 1980ern öffnete er den politischen Markt für die Armee und schuf militärisch-kommerzielle Joint Ventures. Als die Kosten stiegen und die Wirtschaft schrumpfte, ging Nimeiri Washington um finanzielle Hilfe an. Als die Finanziers Sparmaßnahmen verlangten, brach Nimeiris Regierung zusammen. Es folgten fünfzehn Jahre strikter Sparpolitik, die Staatsfinanzen schrumpften. Die darauf folgenden Regierungen suchten noch kreativere Wege, um die Armee bezahlen und eine politische Basis aufbauen zu können und nahmen sogar die Finanzsysteme der Islamisten in Anspruch (Brown 1992).

Die Phase der islamistischen Sparpolitik machte die Regierungsgeschäfte noch informeller als sie es ohnehin schon waren. Institutionen, die früher die Staatsmacht ausgeübt hatten, schrumpften und wurden durch ein durchlässiges System vieler parallel arbeitender Einrichtungen ersetzt, die Klientelwirtschaft betreiben. Die Armee, zum Beispiel, ist nicht mehr die einzige militärische Macht; sie

konkurriert mit konfessionellen Sicherheitsdiensten. Islamische Banken und Parteien betreiben eine Schattenwirtschaft. Große Teile des Etats unterliegen keinerlei offiziellen Haushaltsprüfung mehr, sie werden direkt über Parteien und Sicherheitsdienste verteilt (African Rights 1997). Sämtliche Stützpfeiler des frühen postkolonialen Staates sind demontiert worden: das Gezira Board, die Sudan Railways und der Beamtenapparat. Dies hat dazu beigetragen, dass das Vertrauen der Bevölkerung geschwunden ist; die Regierungen haben eine immer geringere Legitimation.

Dadurch, dass Sudan zum Ölexporteur wurde, konnten weitere Bevölkerungskreise in die Klientelwirtschaft aufgenommen werden – und zwar ohne die bisherigen Leistungsempfänger zu benachteiligen. So konnten im gesamten Sudan in den Bundesstaaten Regierungen eingerichtet werden, wodurch zehntausende Menschen Arbeit im öffentlichen Dienst bekamen. Während der 1990er Jahre betrugen die Regierungsausgaben weniger als zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Ab 2003 stiegen sie schnell und erreichten 2006 23 Prozent – zu einer Zeit, als das BIP jährlich um sechs bis zehn Prozent wuchs (Weltbank 2007).

Obwohl die Wirtschaft enorm gewachsen ist, ist der Segen sehr unterschiedlich verteilt. Khartum ist eine Enklave mit mittlerem Einkommen; Regionen wie die Red Sea Hills gehören nach wie vor zu den ärmsten der Welt. Dienstleistungen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Vergabe von Entwicklungsprojekten folgen im Sudan nicht der Logik der Notwendigkeit, sondern der politischen Kräfteverhältnisse. In den frühen 2000er Jahren fanden fast 90 Prozent der Ausgaben für Infrastruktur im Bundesstaat Khartum statt, was zum einen auf den politischen Druck der städtischen Wähler, zum anderen auf die Gewinne zurückzuführen ist, die man mit solchen Aufträgen machen konnte. In der Phase des Friedensabkommens sind etwa 60 Prozent der Ausgaben für Entwicklung in fünf große Projekte geflossen, insbesondere in den Merowe-Staudamm, die alle innerhalb des zentralen „Dreiecks“ im Norden liegen (Weltbank 2007).

Dieses Ungleichgewicht geht auf Vorstellungen innerhalb der NCP zurück. Man glaubt, das zentrale „Dreieck“ des Sudans könne ohne den Süden und den Westen des Landes überleben und stünde ohne die problematischen Randgebiete sogar besser da. Diese Tendenz, verbunden mit dem Namen des früheren Finanzministers Abdel Rahim Hamdi, ist islamistisch und eine Form des nördlichen Separatismus. Seine Wurzeln reichen weit zurück: Im 19. Jahrhundert war der Sudan in die zentralen „Metropolprovinzen“ und die entlegenen „Militärprovinzen“ geteilt. Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts bezeichneten die Briten die Letzteren als „geschlossene Bezirke“ und investierten fast ausschließlich in Erstere. Die Wahl der Orte, an denen das meiste Kapital investiert wird, beispielsweise die Nildämme im „Hamdi-Dreieck“, kann man sowohl auf rationale wirtschaftliche Überlegung zurückführen – wo sind die größten Erträge zu erwarten? –, als auch als Absicherung verstehen, sollte das Land auseinander brechen. Derzeit dehnt die Elite im Sudan ihren Einfluss über diese Grenzen hinaus aus, indem sie Geld streut. Sollte Khartum gezwungen sein, seine traditionellen Grenzen neu zu ziehen, würde es diesen Einfluss in gleicher Weise über diese neuen Grenzen hinweg ausüben.

Dieses System des Regierens reagiert extrem sensibel auf den Geldfluss. Wird der Haushalt größer, kann die Regierung ihre Klientel erweitern, indem sie mehr Angehörige der Eliten an den Einnahmen teilhaben lässt. Tritt ein finanzieller Engpass ein, ist Aufruhr die Folge. Der Sturz Nimeiris ist ein Beispiel, der Ausbruch interethnischer Gewalt im Süd-Sudan, der auf das dramatische Schrumpfen des Budgets der GoSS (Government of South Sudan / Regierung des Südsudan) 2008/09 folgte, ein anderes.

Zentraler Punkt des Friedensabkommens war eine Finanzreform. Es sollte ein föderatives System geschaffen werden, das jedem Bundesstaat ausreichende Mittel garantiert, um seine eigenen Geschäfte selbständig zu führen. Dies hat nicht funktioniert wie geplant, besonders nachdem die Führung in den

Ministerien für Finanzen und für Wirtschaft sowie in der Finanzaufsicht im Jahr 2008 wechselte. Der größte Teil der Einnahmen kommt aus dem Ölgeschäft. Diese Gelder werden zentral verteilt und nicht von den einzelnen Staaten eingenommen. Der Föderalismus funktioniert so eher als ein Mechanismus zur Abrechnung und Auszahlung; tatsächliche Autorität wird den einzelnen Staaten nicht übertragen. Man hatte gedacht, eine Kombination von Einnahmen aus dem Ölgeschäft und international finanzierten Mitteln für den Wiederaufbau könne dem Süden die Einheit so schmackhaft machen, dass er sich 2011 für einen einigen Sudan entscheidet. Während die Öleinnahmen den Erwartungen entsprachen, war die Official Development Assistance (ODA) trotz der Zusagen, die auf der Geberkonferenz in Oslo gemacht wurden, enttäuschend. Die US-Sanktionen blieben in Kraft und stellen für westliche Firmen, die im Sudan arbeiten wollten, ein großes Hindernis dar. Obwohl der Süden von den US-Sanktionen ausgenommen sein sollte, haben sie in der Praxis jede amerikanische oder europäische Firma davon abgeschreckt, im Sudan tätig zu werden.

Seit Abschluss des Friedensabkommens sind die laufenden Ausgaben wesentlich stärker gestiegen als die Investitionen (Weltbank 2007). Das trifft besonders auf die Gehälter zu, die einen Großteil der Ausgaben ausmachen. Die Personalkosten im öffentlichen Sektor sind enorm gestiegen. Das liegt zum Teil daran, dass das Friedensabkommen eine schwere finanzielle Bürde ist, denn für neue Institutionen und Regierungsstellen wird Personal benötigt. Der Föderalismus ist ein großer Kostenfaktor. Für viele Sudanesen besteht die „Friedensdividende“ aus einer Stelle im öffentlichen Dienst. Durch die Konkurrenz zwischen NCP und SPLM, die sich beide auf die Möglichkeit eines neuen bewaffneten Konflikts vorbereiten, haben diese Ausgaben einen anderen Charakter angenommen. Sie dienen auf breiter Front dem Kauf von Loyalität und Gefolgschaft. Zahllose Sudanesen werden auf den Gehaltslisten von Militär und öffentlichem Dienst geführt, und dazu kommen verdeckte Zuwendungen, die die Eliten bei der Stange halten sollen. Im Norden wie im Süden sind zudem die offiziellen Ausgaben

für Sicherheit und Verteidigung gestiegen.

Als die SPLM im Jahr 2005 die Regierung des Süd-Sudans übernahm, erbe sie schwache Institutionen und verfügte auch selbst nicht über starke administrative oder politische Strukturen. Sie entschied sich dafür, die existierenden, von der NCP geschaffenen Sicherheitsstrukturen zu zerschlagen und neue zu schaffen. Dabei wurde sie durch enorme internationale Sympathie, die Infrastruktur humanitärer Organisationen, einen Treuhandfonds zahlreicher Geber und nicht zuletzt durch Öleinnahmen unterstützt, die derartig anstiegen, dass sie schließlich 1,5 bis 2 Milliarden Dollar betrug. Die Möglichkeiten der neuen Regierung des Südsudans (GoSS) wurden jedoch dadurch eingeschränkt, dass es auf allen Ebenen an geschultem Personal, eigenen Institutionen und eigener Erfahrungen beim Regieren fehlte. Vor dem Friedensabkommen verwaltete das Finanzsekretariat der SPLM Mittel von etwa 100.000 Dollar jährlich (Weltbank 2007: 67). Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel und die zahlreichen, unterschiedlichen Ansprüche ausländischer Partner und der eigenen Bevölkerung, wurden zu einer gigantischen Aufgabe. Die oberste Priorität für die GoSS unter Salva Kiir bestand zudem darin, die tiefe Kluft zu überwinden, die während des Krieges zwischen der Bevölkerung im Süden und der Führung entstanden war. Das Abkommen von Juba vom Januar 2006, das Milizen, die früher mit Khartum verbündet waren, an die GoSS und die SPLM band, war für den Süden eben so wichtig, wie das Friedensabkommen selbst. Es beendete die Gefahr eines Bürgerkriegs im Süden. Der Preis war die enorme Aufblähung der Gehaltslisten der SPLA (Sudan People's Liberation Army). Viele der 200.000 oder mehr Soldaten waren bloße „Karteileichen“ – sie wurden bezahlt, um die Loyalität ihrer Herkunftsgebiete und Kommandeure zu sichern. Die Klientelwirtschaft diente auch dazu, die Übergangszone zwischen Norden und Süden zu sichern, wo die SPLA unter den arabischen Stämme Unterstützer rekrutierte. Diese Strategie beruhte zum einen

auf der geschickten Handhabung eines Klientelsystems, zum anderen auf dem hohen Ölpreis – Einnahmen aus Öl decken über 90 Prozent des Haushalts der GoSS. Beides war nicht von Dauer. Als der Ölpreis fiel und Korruptionsfälle bekannt wurden, litt die Glaubwürdigkeit und die Effektivität der GoSS.

Das Friedensabkommen hatte somit den unbeabsichtigten Effekt, die Struktur öffentlicher Ausgaben zu verzerren, eine Klientelwirtschaft zu etablieren und den Aufbau von Institutionen zu untergraben. Zugleich zog es Gelder aus der Entwicklungsarbeit ab.

Die sich im Hinblick auf die Wahlen und mehr noch auf das Referendum verschärfende politische Konkurrenz führt dazu, dass immer mehr Geld in die Klientelwirtschaft fließt. Die Regierungspartei, die beinahe zwanghaft von der Furcht bestimmt ist, ihre politische Vorherrschaft sei gefährdet, wird versuchen, sich Gefolgschaft für immer größere Summen zu kaufen oder wenigstens für die entscheidende Zeit zu sichern. Ihre Gegenspieler, besonders die SPLM, versuchen mitzuhalten. Für die NCP sprechen ihre langjährige Erfahrung und volle Kriegskassen. Aber viele denken zu Recht, dass die NCP und ihre Führer für einen Großteil der Rückschläge des letzten Vierteljahrhunderts verantwortlich sind. Die Stimmung im Volk ist auf Seiten der Opposition, allerdings wächst die Enttäuschung an der Art und Weise, wie die SPLM in Juba regiert. Und die historische Bilanz der konfessionellen Parteien ist, gelinde gesagt, enttäuschend.

Der vom Geld bestimmte politische Markt im Sudan ist kein Binnenmarkt. Die Nachbarländer, besonders Libyen, Ägypten, der Tschad und Eritrea, kaufen oder mieten Gefolgschaft. Die internationale Gemeinschaft, insbesondere die USA, hat eine beachtliche Rolle gespielt und die SPLM und Rebellengruppen in Darfur finanziell und moralisch unterstützt. Da all das zusätzlich zur innenpolitischen Konkurrenz, der durch Ölgelder finanzierten Klientelwirtschaft in Khartum und Juba geschah, kam es zu einer Inflation der Preise für den Kauf von Gefolgschaft. Diese haben ein Niveau erreicht, bei

dem man nicht sagen kann, ob das Land je die Rechnung wird bezahlen können. Sollte eine der beiden Regierungen, sollten gar beide nicht in der Lage sein, den Verpflichtungen gegenüber ihrer Klientel nachzukommen – der Sudan würde wahrscheinlich unregierbar werden.

## Die Chancen für den Frieden: Szenarien

### *Die Regierung der Nationalen Einheit*

Vielerseits wird befürchtet, dass die aus NCP und SPLM bestehende Regierung der Nationalen Einheit (GoNU) nicht bis zum Referendum im Januar 2011 überleben wird. Im Lauf des Jahres 2010 gibt es reichlich Fallstricke, die zu ihrem Zusammenbruch führen könnten (Clingendael Institute 2009; US Institute of Peace 2009).

Die erste Herausforderung sind die Wahlen. 2008/09 wurden sie verschoben und sind nun für den April 2010 angesetzt. Manche haben für eine weitere Verschiebung bis nach der Regenzeit plädiert (International Crisis Group 2009), doch das würde wahrscheinlich bedeuten, dass bis zum Referendum im Januar 2011 die Regierungsbildung noch nicht abgeschlossen wäre. Möglich wäre es, das Verfahren zu vereinfachen und für das Parlament das Mehrheitswahlrecht anzuwenden. Die für eine Verhältniswahl notwendigen Listen würden so überflüssig.

Die Zwischenwahlen waren aus mehreren Gründen ins Friedensabkommen aufgenommen worden. Zum einen befürchtete man, ein Abkommen, an dem nicht alle politischen Kräfte beteiligt seien, könne instabil und letztlich illegitim sein. Ein unrühmliches Beispiel war die sogenannte „Nationale Versöhnung“ von 1976, die das 1972 getroffene Abkommen von Addis Abeba untergrub. Die Parteien, die seinerzeit neu an die Macht kamen, weigerten sich, den Sonderstatus des Südens anzuerkennen, da sie an den Verhandlungen nicht beteiligt waren. NCP und SPLM waren der Ansicht, die historische Entscheidung über Einheit oder Abspaltung wäre nur dann legitimiert, wenn sie

unter einer demokratisch gewählten Regierung getroffen würde. Dahinter stand ein grundsätzliches Bekenntnis zur Demokratisierung und der Gedanken, die Wahl könne auf dem Weg dahin eine gute Übung sein.

Die geteilte Präsidentschaft und die faktische Konföderation zwischen Norden und Süden bedeuten, dass es, anders als im Mehrheitswahlrecht, nicht zu einem Kampf um Alles oder Nichts kommen wird. Es ist vorstellbar, dass die Regierung der Nationalen Einheit in irgendeiner Form fortgesetzt wird. Die Wahl könnte jedoch auch so ausgehen, dass der Gewinner zwar nicht alles, der Verlierer aber in der Tat nichts bekommt. Sollte Präsident Bashir sein Amt verlieren, könnte er vor dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag landen. Der Deal, den die NCP der SPLM stillschweigend anbietet, scheint folgender zu sein: Die SPLM erkennt die Rechtmäßigkeit von Bashirs Wiederwahl an, und im Gegenzug wird die NCP das Referendum im Süden anerkennen.

Die Schwierigkeit bei diesem Deal ist, dass keine der beiden Parteien ihn auf eigene Rechnung umsetzen kann. Die SPLM allein kann nicht garantieren, dass die Wahl Bashirs anerkannt wird, denn die anderen Parteien könnten nicht dazu bereit sein, sie zu legitimieren. Die NCP ihrerseits kann, selbst wenn man sich innerhalb der Partei darauf verständigen sollte, das Referendum im Süden nicht im Alleingang legitimieren. Zudem wird die SPLM mit gutem Grund fürchten, dass die NCP in den Monaten zwischen Wahl und Referendum all ihr Versprechen bricht.

Dennoch könnte alles in geordneten Bahnen verlaufen, da die beiden großen Parteien verfassungsrechtlich und wirtschaftlich aufeinander angewiesen sind. Um sich zu legitimieren, braucht jede Seite die andere. Und die finanzielle Abhängigkeit vom Öl, das im Süden gefördert und über den Norden exportiert wird, erfordert ein Mindestmaß an Zusammenarbeit.

Im Verlauf des Jahres 2009 ist die SPLM im Süden als Regierungspartei, im Norden zunehmend als Oppositionspartei aufgetreten –

und das, obgleich sie in der Regierung der Nationalen Einheit wichtige Positionen innehat. Es ist bezeichnend für die Merkwürdigkeiten der sudanesischen Politik, dass eine derart paradoxe Haltung nicht nur toleriert wird, sondern auch als abgemachte Sache gilt. All das kann aber nur dann so bleiben, wenn die im Friedensabkommen vorgesehene Teilung der Macht unangetastet und das politische Kräfteverhältnis innerhalb der NCP wie auch der SPLM in der Schwebe bleibt. Sollte einer dieser Zustände durch die Wahlen gestört werden, könnten Verhandlungen über die Bildung einer neuen Regierung der Nationalen Einheit schwierig werden und auf der Stelle treten.

Es gibt zwei weitere Konfliktherde. Da sind zunächst die beiden „Volksbefragungen“ in Süd-Kordofan und der Blue-Nile-Provinz. Die neugewählten Mitglieder der Regionalversammlungen müssen entscheiden, ob der autonome Status, den die beiden Bundesstaaten unter dem Friedensabkommen genießen, bestehen bleiben soll. Für viele Anhänger der SPLM in den beiden Regionen wird dies sicherlich eine Enttäuschung. Die Aussicht auf einen „Neuen Sudan“ ist in weite Ferne gerückt, und die beiden Bundesstaaten haben nicht die Option, Teil des Südens zu werden. Besonders in den Nuba-Bergen gibt es ernste Spannungen, die erneut zu Gewalt führen könnten. Der zweite Konfliktherd ist die Abstimmung in der Region Abyei darüber, ob sie sich dem Süden anschließt oder nicht. Der Status von Abyei ist lange schon strittig, und die Frage, wer bei diesem Referendum stimmberechtigt ist, könnte zum Stein des Anstoßes werden.

### *Einheit oder Abspaltung*

Der Zeitpunkt des Referendums, der Januar 2011, ist von entscheidender Bedeutung. Sollte die Regierung in Khartum oder die in Juba die Abstimmung absagen oder um einige Zeit verschieben, würde das ihre Legitimation unrettbar beschädigen. Das Ergebnis des Referendums umzusetzen, wird in jedem Fall

äußert schwierig sein.

Zweifellos ist die Mehrheit der Süd-Sudanese für die Abspaltung und wird entsprechend stimmen – wenn man sie denn lässt. Das Referendum ist eine Abstimmung nicht nur über das Friedensabkommen, sondern über die 55 Jahre seit der Unabhängigkeit des Sudan und die Beziehungen zwischen Norden und Süden in den letzten einhundert Jahren. Ein anderes Ergebnis als ein Ja zur Unabhängigkeit ist nicht denkbar. Nur ein Visionär, jemand, der in der Lage wäre, das Referendum zu einer Volksabstimmung über die *Zukunft* zu machen, könnte an dieser Logik etwas ändern. Seit Garangs Tod ist so jemand nicht in Sicht.

Die Abspaltung ist nicht aufzuhalten. Verlangsamt oder ausgesetzt werden könnte sie durch Maßnahmen, von denen aber keine in der Bevölkerung großen Rückhalt hätte. Nur mit Unterstützung der Führung der SPLM ließe sich das Referendum verschieben. Einen solchen Schritt zieht die SPLM aber nicht in Erwägung – und täte sie es, bekäme sie ein Legitimationsproblem. Realistischer wäre es, die Übergangsperiode nach dem Referendum zu verlängern. Das Friedensabkommen handelt den Prozess der Abspaltung nur in einem Zusatz ab und legt einen Zeitraum von sechs Monaten bis zur Unabhängigkeit fest. Soll die Abspaltung geregelt verlaufen, werden zahlreiche Aufgaben zu bewältigen sein. Hauptfragen sind die Grenzziehung, der zukünftige Status der im Norden lebenden Süd-Sudanese und der im Süden lebenden Nord-Sudanese, die Aufteilung des Staatsvermögens und der Schulden, der Status der SPLM im Norden und der NCP im Süden, die Quote für die Aufteilung der Einnahmen aus dem Ölgeschäft, die Position des Südens zum Abkommen über die Nutzung des Nilwassers sowie Regelungen für Nomaden, die Ressourcen auf beiden Seiten nutzen. Unter idealen Verhältnissen würde es mehrere Jahre dauern, diese Fragen zu lösen. Dass bis zum Juli 2011 einvernehmliche Regelungen gefunden werden können, ist höchst unwahrscheinlich. Eine zweite Periode des Übergangs, während der diese Probleme verhandelt werden können, wäre deshalb vorstellbar. Das Gesetz über die

Volksabstimmung vom Dezember 2009 sieht vor, dass die Parteien nach dem Referendum Gespräche über ihre Beziehungen führen müssen. Dies wäre ein Ansatz, sich mit all diesen Fragen zu beschäftigen.

Das Referendum stellt die SPLM vor eine Herausforderung. In der Bewegung gibt es nicht wenige, die für die Einheit des Sudans eintreten. Die meisten davon stammen aus dem Norden und haben die SPLM während des Krieges unterstützt, etwa die Nuba und die Bevölkerung in der Blue-Nile-Provinz. Im Fall einer nicht einvernehmlichen Trennung bestünde für diese Völker – und für die SPLM als politische Partei im Norden – die Gefahr, unterdrückt und verfolgt zu werden. Das Schicksal der Nuba und der Blue-Nile-Provinz ist innerhalb der SPLM das stärkste Argument dafür, den Prozess der Selbstbestimmung im Süden schrittweise und entschleunigt zu gestalten.

### *Krieg oder Frieden*

Zu Beginn des Jahres 2010 existiert die Regierung der Nationalen Einheit nur noch dem Namen nach. Sie bildet keine Einheit, sondern besteht aus zwei widerstrebenden Teilen, die aus bloßer Notwendigkeit zusammenarbeiten und von einer Krise in die nächste schlittern. Die Führer der NCP und der SPLM, darunter Präsident Bashir und Vizepräsident Kiir, betonen, die Rückkehr zu einem bewaffneten Konflikt sei undenkbar. Ihr Engagement für den Frieden ist jedoch negativer Natur: Eher fürchten sie den Krieg, als dass sie an den Frieden glauben. Die unterschwellige Botschaft ist, dass Gewalt nicht ausgeschlossen werden kann.

Die meisten Sudanese möchten die Früchte des Friedens ernten und hoffen, dass die Truppen demobilisiert und entwaffnet werden. Dennoch haben die Regierungen in Khartoum und Juba ihre Streitkräfte ausgebaut und beachtliche Summen für militärisches Gerät ausgegeben (Small Arms Survey 2009). Beide haben zudem, um sich Loyalitäten zu sichern, die Zahl der Gehaltsempfänger im großen Stil erhöht.

All das ist jedoch eher ein „Wettsichern“ als ein herkömmliches Wettrüsten. Die verschärfte Konkurrenz muss nicht unbedingt Vorbote eines Krieges sein, denn für jede Seite liegt es nahe, eine Politik der Abschreckung zu betreiben. Obwohl der Verteidigungs- und Sicherheitshaushalt Khartums größer ist und es über mehr Personal verfügt, ist anzunehmen, dass die Streitkräfte im Süden, sollte es zu einem Konflikt kommen, stärker motiviert wären. Im Süden ginge der Kampf um etwas, an das man wirklich glaubt – den eigenen unabhängigen Staat. Dies sollte die Ungleichheit in Stärke und Bewaffnung der Truppen ausgleichen und die Abschreckung glaubhaft machen.

Damit Abschreckung wirkt, muss es auf beiden Seiten ein zentrales Kommando geben und Kontrolle über die Vielzahl der bewaffneten Gruppen. Dies trifft eher nicht zu. Beide Seiten sichern die Loyalität verbündeter bewaffneter Gruppen durch Zahlungen, was bedeutet, dass unablässig Geld fließen muss. Die Kosten dafür sind aber derart hoch – und die Einnahmen derart unbeständig –, dass laufend die Gefahr besteht, die Kontrollsysteme könnten versagen. Ein Krieg könnte so nicht durch eine Entscheidung in Khartum oder Juba ausgelöst werden, sondern durch einen lokalen Konflikt der, da sich die Parteien misstrauen und kaum miteinander reden, außer Kontrolle gerät.

Sollte ein bewaffneter Konflikt ausbrechen, würde sich das politische Kalkül rasch und radikal verändern. Es könnte einen konventionellen Krieg geben oder wenigstens eine konventionelle Phase in einem Konflikt, der auch als Guerillakrieg ausgetragen wird. Der Norden könnte versuchen, die Kontrolle über die Ölfelder zu erlangen, und Städte im Süden aus der Luft angreifen, um ihn von internationaler Hilfe abzuschneiden. Der Süden könnte einen konventionellen Angriff auf Städte des Nordens unternehmen. Alternativ könnten beide Seiten durch die Unterstützung lokaler Milizen einen Stellvertreterkrieg führen, was zu einem ausgedehnten ethnischen Konflikt führen würde. Einige im Süden warnen vor organisierter Gewalt gegen Verwandte im Norden.

Ist ein bewaffneter Konflikt erst einmal ausgebrochen, wird er wahrscheinlich rasch eskalieren. Jede Partei würde mehr und mehr Material und Menschen in den Kampf werfen, und jede würde versuchen, auf dem ihr günstigen geografischen und politischen Terrain zu kämpfen. Jedes Vertrauen, auch das in eine Vermittlung durch Dritte, würde zusammenbrechen. Für die Nachbarländer wäre es schwierig, sich aus dem Konflikt herauszuhalten, was wiederum eine diplomatische Lösung schwierig macht. Ägypten will einen einigen Sudan, Uganda hat enge Bindungen an den Süden, und die meisten anderen Nachbarnstaaten haben sich in den vergangenen Jahren militärisch im Sudan engagiert. Die internationale Gemeinschaft wäre in einem solchen Fall nahezu hilflos. Sie müsste sich weitgehend darauf beschränken, Ausländer zu evakuieren, Blauhelme und Mitarbeiter von Hilfsorganisationen zu schützen und humanitäre Hilfe zu leisten.

### *Die Gefahr der Unregierbarkeit*

Konflikte werden im Sudan hauptsächlich durch Klientelwirtschaft gemanagt. Hintergrund ist ein politischer Kampf ohne Regeln, der einerseits zwischen der NCP und der SPLM, andererseits zwischen der NCP und dem, was sie als internationale Verschwörung, einen Regimewechsel zu erreichen, wahrnimmt, ausgetragen wird. Es ist durchaus möglich, dass das aktuelle Wettrüsten und der Bieterwettstreit um Loyalitäten die Parteien in den Ruin führt und den Sudan unregierbar macht.

Eine Folge der ständig steigenden Ausgaben bei gleichzeitig schrumpfenden Einnahmen ist, dass in Dienstleistungen und Entwicklung immer weniger investiert wird. Der soziale und ökonomische Wandel und Bemühungen, „die Einheit attraktiv zu machen“, treten in den Hintergrund. In der öffentlichen Meinung herrscht das Gefühl vor, Institutionen und gesellschaftliche Normen verfielen (Ibrahim 2008). Ältere Sudanesen schwelgen in einer Vergangenheit, von der sie – etwas übertrieben, vielleicht – glauben, die Regierenden seien

legitimiert gewesen und die Bevölkerung habe ihnen vertraut. Ähnlich sieht man sogar die Endphase der Kolonialzeit (Deng und Daly 1989).

Sollte eine der Parteien nicht mehr in der Lage sein, Loyalität einzukaufen, wird sie versuchen, Gefolgschaft gleichsam zu pachten, indem sie quasi die Lizenz erteilt, Gemeinschaften, die ihrer Ansicht nach der Gegenseite verbunden sind, auszuplündern. Eine ganze Reihe solcher kostengünstiger, von Milizen durchgeführter Aktionen gegen Aufständische hat bereits zur Verwüstung vieler Randgebiete des Landes geführt (de Waal 2007).

Der Sudan macht aktuell einen tief greifenden, raschen und ungeplanten Wandel durch (Munzoul 2008). Der Grad der Urbanisierung hat beinahe 50 Prozent erreicht. Die Zahlen für den Süden sind umstritten, aber es kann gut sein, dass die Hälfte aller Süd-Sudanesen in Städten wohnt – sei es im Süden, im Norden oder in den Nachbarländern. Der Frieden hat diese Urbanisierung nicht rückgängig gemacht. Die Migration in die Städte hat zugenommen, und nur wenige Vertriebene sind aufs Land zurückgekehrt. Darfur ist ein besser untersuchtes Beispiel für die traumatische Urbanisierung und den Wandel der Beschäftigung. Lebten noch 2003 nur 18 Prozent der Einwohner Darfurs in Städten und Vertriebenenlagern, waren es 2009 bereits über 60 Prozent. Das ist nicht nur negativ. Auch wenn die Infrastruktur der Städte im Sudan nicht gut ist, sind die Einrichtungen dort doch besser, als in ländlichen Gebieten, und Städte sind stabiler und gewaltärmer. Die Wirtschaft in den Städten ist dynamischer. Dieses Phänomen ist nur wenig erforscht, und nationale Wirtschaftsplanung und internationale Entwicklungshilfe haben sich an diese Wirklichkeit noch nicht angepasst.

Um Frieden zu schaffen, ist eine starke Regierung mit funktionierenden Institutionen notwendig, eine Regierung, die in der Lage ist, glaubwürdig zu handeln. Aktuell besteht die konkrete Gefahr, dass auf Gewalt basierende Politik sowohl Khartum als auch Juba zu bloßen mafiösen Organisationen werden lässt, die all ihre Mittel darauf verwenden, sich ihre Souveränität zu erhalten, und die dabei die sudanesischen

Gesellschaft zerstören.

### *Zersplitterung*

Sollte das Volk im Süd-Sudan sein Selbstbestimmungsrecht wahrnehmen und für die Abspaltung stimmen, werden andere Sudanesen ähnliche Ansprüche stellen. In gewisser Hinsicht hält der Süden den Sudan zusammen. Viele in den Nuba-Bergen und in der Blue-Nile-Provinz haben ihren Anspruch auf Selbstbestimmung bereits vorgetragen (Rahhal 2001). Auch einige militante Kräfte aus Darfur, das historisch den stärksten Anspruch auf einen eigenen Staat hat – es wurde erst 1916 in den Sudan eingegliedert –, plädieren für die Eigenstaatlichkeit. Bisläng hat erst eine radikale Minderheit gefordert, Darfur solle sich vom Sudan abspalten, doch sollte der Süden unabhängig werden, würden diese Stimmen sicher lauter.

Die Befreiungsbewegungen im Sudan – darunter die SPLM und die Rebellen in Darfur (Sudan Liberation Movement und Justice and Equality Movement) – haben alle für nationalen Wandel und eine Reform der Zentralmacht plädiert. In der Praxis aber haben sie die Politik im Zentrum vernachlässigt und an der Peripherie mobilisiert – eine Strategie, die als „Befreiung der Bantustans“ beschrieben worden ist (Abdalla 2009). In der herrschenden Elite gibt es einige beredete Stimmen, die dafür plädieren, ihnen ihren Willen zu lassen, da es sich nicht lohne, um diese entlegenen Gebiete und ihre aufsässige Bevölkerung zu kämpfen.

Die sudanesischen Regierung hat viel von dem, was Souveränität ausmacht, eingebüßt. Eine Neuziehung der Grenzen wäre eine weitere Kränkung in der langen Reihe von Kränkungen, die sie in den vergangenen 25 Jahren erlitten hat. Jede Einschränkung der Souveränität eröffnet aber auch Möglichkeiten, und die Eliten des Sudans wissen diese in der Regel rasch zu nutzen. Ein sudanesischer Staat, der nur die historischen Metropolprovinzen oder das Hamdi-Dreieck umfasst, hätte es leichter, einen arabisch-islamischen Kurs zu verfolgen. Zwar

sind in dieser Region Arabismus und Islamismus nicht weniger problematisch als im derzeitigen „Großsudan“; die ursprüngliche Bevölkerung des Landes ist ethnisch divers, und über die Jahrhunderte sind aus allen Richtungen Menschen zugewandert. Die politischen Führer jedoch haben die Vielfalt Sudans immer eher geografisch als sozial definiert. Mit der Logik einer territorialen Selbstbestimmung für den Süden und möglicherweise auch für Darfur ließe sich eine auf Arabismus und Islamismus basierende „Selbstbestimmung“ für die an den Nil angrenzende Region im Norden gut rechtfertigen.

Geschähe dies, würden alle, die mit dem Süden, mit Darfur mit Nuba oder der Blue-Nile-Provinz in Verbindung gebracht werden, in Khartum zu Ausländern. Sie wären ihrer Bürgerrechte beraubt, der Ausbeutung und Unterdrückung ausgesetzt. Der Staat hätte das Recht, sie von Bildungs- und Gesundheitswesen auszuschließen, und würde vermutlich drohen, sie auszuweisen.

Die sudanesishe Regierung ist derzeit verpflichtet, für das Wohlergehen und den Schutz ihrer Bürger im gesamten Land zu sorgen. Humanitäre und andere Leistungen hat sie aber nach und nach „ausgelagert“, insbesondere an internationale Organisationen. Der gemeinsame Einsatz von UN und Afrikanischer Union in Darfur (UNAMID) hat einen Schutzauftrag. Viele Bewohner Darfurs und ihre internationalen Unterstützer sähen nichts lieber, als wenn Khartum sich ganz aus dieser Region zurückziehen und sie der ausschließlichen Verantwortung der Einwohner Darfurs und der internationalen Gemeinschaft überlassen würde. Auch in Khartum gibt es einige, die bereit wären, das zu versuchen. Sie gehen davon aus, dass eine solche Lösung für die herrschende Elite von Vorteil wäre, und dass die Eliten in der Provinz sowie die internationalen Organisationen diese Gebiete auch nicht besser regieren könnten.

Eine Teilung des Sudans würde die Probleme der Identität und des Regierens nicht verschwinden lassen, sie würde sie vielmehr auf eine neue Grundlage stellen. Eine jetzt bereits sehr verworrene Situation wäre dann möglicherweise

noch weniger in den Griff zu bekommen.

## Fazit

Das Friedensabkommen hatte aus drei Gründen eine Chance: Die politische Macht hatte Übergangscharakter, die Dynamik der geteilten Präsidentschaft machte Hoffnung für die Zukunft, und das Geld aus dem Ölboom sowie die Hoffnung auf US-Investitionen in die Ölindustrie erweiterten den finanziellen Handlungsrahmen. Leider ist das Friedensabkommen bislang nur dem Buchstaben nach (und nur teilweise) umgesetzt worden, der Geist des Abkommens jedoch nicht. Das Abkommen ist so von einer Hoffnung zu einer Belastung geworden.

Die zentrale Frage für Sudanese ist heute, ob sie in einem oder in zwei Staaten leben – und wie die Entscheidung darüber gehandhabt werden wird. Die Teilung eines Staates ist selbst unter günstigsten Bedingungen immer eine traumatische Angelegenheit, und die Verhältnisse im Sudan werden sie schmerzlich, konfliktreich und chaotisch werden lassen. Ein Krieg zwischen Norden und Süden würde die brüchigen Ergebnisse des Friedensabkommens zunichte machen, separatistische Neigungen in anderen Landesteilen befördern und die Nachbarstaaten mit in den Abgrund ziehen.

Das Abkommen tritt in seine Endphase ein. Die grundlegende Frage, die sich nun stellt, ist wahrscheinlich nicht, ob der Sudan aus ein oder zwei Staaten besteht; die Frage ist vielmehr, ob der Sudan überhaupt noch regierbar ist oder nicht. Der fortdauernde Verfall von Vertrauen und Legitimation hat zu einer Situation geführt, in der sich die beiden regierenden Parteien nur noch an die Macht klammern. Die Kosten dafür, zwei konkurrierende Machtzentren zu unterhalten, von denen jedes die Vernichtung durch das andere fürchtet, könnten die Möglichkeiten des Landes übersteigen. Wenn die Kosten einer Klientelwirtschaft die Mittel des Zahlherren übersteigen, ist der einfachste Weg, sich Loyalität zu sichern, einen

Freibrief für Plünderungen auszustellen. Sollte die umstrittene Teilung des Landes zu einem Dominoeffekt und der Zersplitterung des Sudans führen, könnten die Regierenden die Opfer solcher Plünderungen zu Ausländern erklären, für deren Wohl sie nicht zu sorgen hätten. In der Zukunft werden Beobachter in der Zeit des Friedensabkommens vielleicht ein Zwischenspiel der Ruhe, der schönen Versprechungen und verpassten Chancen sehen.

## Literatur

- Abdalla, Abd al Wahab (2009): „Liberating the Bantustans? On the reactionary nature of Sudan’s provincial ‚revolutions‘, Making Sense of Darfur, 8. September 2009, <http://blog.ssrc.org/darfur/2009/09/08/liberating-the-bantustans-on-the-futility-of-sudanese-provincial-revolutions/>
- Abdel Salam, A. H. (2001): „Constitutionalism“, in Abdel Salam, A. H. und Alex de Waal (Hg.): *The Phoenix State: Civil Society and the Future of Sudan*, Trenton, NJ.
- African Rights (1997): „Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism“, London, African Rights, einsehbar unter <http://www.justiceafrica.org/publishing/online-books/food-and-power-in-sudan-a-critique-of-humanitarianism/>
- African Union High-Level Panel on Darfur (2009): „Darfur: The Quest for Peace, Justice and Reconciliation“, Addis Abeba, African Union Peace and Security Council, PSC/AHG/2(CCVII), 29. Oktober 2009, <http://blog.ssrc.org/darfur/wp-content/uploads/2009/10/AUPD-Report-Final-October-2009.pdf>
- Al-Effendi, Abdel Wahab (1991): *Turbai’s Revolution: Islam and power in Sudan*, London
- Alier, Abel (1992): *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured*, London
- Brown, Richard (1992): *Public Debt and Private Wealth: Debt, Capital Flight and the IMF in Sudan*, London
- Clingendael Institute (2009): „Sudan 2012: Scenarios for the Future“, Den Haag, [http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090914\\_cso\\_p\\_lijn.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090914_cso_p_lijn.pdf)
- Deng, Francis (1995): *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*, Washington DC
- Deng, Francis, und Martin Daly (1989): *Bonds of Silk: The Human Factor in the British Administration of the Sudan*, East Lansing
- de Waal, Alex (2005): „Who are the Darfurians? Arab and African Identities, Violence and External Engagement“, *African Affairs*, 104, 2005, S. 181-205
- Ibrahim, Abdullahi (2008): *Manichean Delirium: Decolonizing the Judiciary and Islamic Renewal in the Sudan, 1898-1985*, Leiden
- International Crisis Group (2009): „Sudan: Preventing Implosion“, Africa Briefing No. 68, 17. Dezember 2009
- Munzoul, Assal (2008): „Urbanization and the Future of the Sudan“, Making Sense of Darfur, [http://blogs.ssrc.org/darfur/2008/01/29/urbanization-and-the-future-/,](http://blogs.ssrc.org/darfur/2008/01/29/urbanization-and-the-future-/) 29. Januar 2008
- National Democratic Institute (2009): *Losing Hope: Citizen Perceptions of Peace and Reconciliation in the Three Areas*, Washington DC
- Rahhal, S.M. (2001): „Self-Determination in the Marginalized Areas of Northern Sudan“, in Abdel Salam, A. H., und Alex de Waal (Hg.): *The Phoenix State: Civil Society and the Future of Sudan*, Trenton
- Ruay, Deng (1994): *The Politics of Two Sudans: The north and the south, 1821-1969*, London
- Ryle, John (2004): „Disaster in Darfur“, *New York Review of Books*, 12. August 2004.
- Small Arms Survey, Supply and Demand (2009): *Arms Flows and Holdings in Sudan*, Sudan Issue Brief no. 15, Dezember 2009, <http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/spotlight/sudan/Sudanpdf/SIB-15-arms-flows-and-holdings-in-Sudan.pdf>
- U.S. Institute of Peace (2009): *Scenarios for Sudan: Avoiding Political Violence Through 2011*, Washington DC, <http://www.usip.org/resources/scenarios-sudan-avoiding-political-violence-through-2011>
- Woodward, Peter (1990): *Sudan 1898-1989: The Unstable State*, London
- Weltbank (2007): „Sudan Public Expenditure Review: Synthesis Report“, Washington DC, World Bank, Report No, 41840-SD, Dezember 2007