

## Der Sudan vor dem Referendum

Am 9. Januar 2011 wird die Bevölkerung des Südsudan in einem Referendum darüber entscheiden, ob der Süden Teil eines vereinten Sudan bleibt oder unabhängig wird. Das Referendum stellt in gewisser Weise den „Schlusspunkt“ des „Umfassenden Friedensabkommens“ (Comprehensive Peace Agreement, CPA) zwischen der Zentralregierung in Khartum und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung SPLM dar, das 2005 den langjährigen Bürgerkrieg zwischen Nord- und Südsudan beendet hatte und im Juli 2011 ablaufen wird.

Zur aktuellen Situation und zur Konfliktlage im Sudan äußern sich die BICC-Experten Dr. Elke Grawert, Leiterin des Forschungsprojekts "Governance and Social Action in Sudan after the Peace Agreement of January 9, 2005" (Volkswagenstiftung), Wolf-Christian Paes, Langzeitexperte und Berater der Südsudanesischen Kommission für Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Southern Sudan DDR Commission, SSDDRC), und Marius Kahl, Wissenschaftler und Projektmitarbeiter im Südsudan.

**Herr Paes, Sie sind seit fast einem Jahr als Langzeitexperte im Südsudan tätig. Wie stellt sich die Situation vor dem Referendum vor Ort dar?**

Paes: Ich halte die Situation im Südsudan für erstaunlich ruhig und friedlich – trotz der Tatsache, dass viele Fragen, die die Zeit nach dem Referendum betreffen, noch nicht geklärt sind. Hierzu gehören z.B. die Aufteilung der Erdöltröge oder eine zukünftige neue Währung. Gegenwärtig ist die Stimmung in Juba sehr optimistisch, wenn nicht gar überschwänglich, denn viele Menschen hoffen, dass sich die Dinge nach dem Referendum zum Besseren wenden werden. Leider werden sie höchstwahrscheinlich enttäuscht werden, denn die Probleme des Südsudan werden im Großen und Ganzen dieselben bleiben – wie auch immer das Referendum ausgehen wird.

Dennoch bin ich in Bezug auf die nahe Zukunft vorsichtig optimistisch; schließlich sind beide Seiten von den Öleinnahmen abhängig. Ein Gewaltkonflikt würde den Erdölfluss aus dem Süden stoppen und eine ernsthafte Finanzkrise in Juba und Khartum auslösen. Darüber hinaus gibt es für das südsudanesisches Öl in naher Zukunft kein wirtschaftlich überlebensfähiges Absatzgebiet, so dass die beiden Seiten wie Siamesische Zwillinge miteinander verbunden sind. Schließlich vereint die politischen Eliten in Nord und Süd eine lange Geschichte von Abmachungen, die hinter den Kulissen vereinbart worden sind. So würde es mich nicht überraschen, wenn es noch in den nächsten Tagen zur Lösung einiger ungeklärter Fragen, etwa der Zukunft des erdölreichen Konfliktterritoriums Abyei, kommen würde.

## INTERVIEW

21. Dezember 2010

WEITERE INFORMATIONEN:  
SUSANNE HEINKE  
Tel.: 0228/911 96-44  
E-Mail: [pr@bicc.de](mailto:pr@bicc.de)

Frau Grawert, die wichtigsten Konflikte zwischen dem Norden und dem Süden drehen sich wie schon erwähnt um das Ölvorkommen, die Staatsbürgerschaft und zukünftige Grenzkontrolle sowie die Sicherheit und die Einhaltung internationaler Abkommen. Wie stehen die Chancen, nach dem Referendum hier gerechte Regelungen zu finden?

Grawert: Neben den wirtschafts-, finanz- und fiskalpolitischen Regelungen, die Herr Paes angeführt hat, sind zwei Dinge für einen friedlichen Prozess nach dem Referendum im Südsudan entscheidend. Zum einen geht es um die Fortsetzung der laufenden Verhandlungen zwischen den Vertretern der Nationalen Kongresspartei (NCP) und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung (SPLM) und die Erfüllung ihrer Versprechen vom 13. November 2010 im Sudan-Rahmenabkommen des AUHIP (Hochrangiger Implementierungsausschuss der Afrikanischen Union). Dieses Abkommen beinhaltet einen Fahrplan, um die noch offenen Fragen des CPA zu lösen: den Status von Abyei, die Grenzziehung zwischen Nord- und Südsudan, Volksbefragungen in den ehemals vom Krieg betroffenen nordsudanesischen Bundesstaaten Süd-Kordofan und Blue Nile zu deren Verhältnis zur Zentralregierung, Sicherheitsabsprachen, Staatsbürgerschaftsfragen, Erdöl- und Wasserressourcen, Kapitalanlagen und Verbindlichkeiten, Währung, Wirtschaft und die Zukunft der Nord-Süd-Beziehungen. Die Parteien haben vereinbart, diese Probleme friedlich und zügig zu lösen, das Ergebnis der Referenda im Südsudan vom 9. Januar 2011 und von Abyei, das wahrscheinlich verschoben wird, zu respektieren und eine Interimsperiode bis Juli 2011 festzulegen, während der sie Gesetze und Institutionen für den Fall einer Unabhängigkeit des Südsudan erarbeiten werden. Sie haben auch bekräftigt, dass ein friedlicher Übergang das Ziel ist, dass die Staatsbürgerschaft nicht geändert wird, solange es keine neuen Gesetze darüber gibt, und dass eine Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und Sicherheitsfragen von gegenseitigem Interesse ist.

Zum ändern müssen die übrigen politischen Parteien, Vertreterinnen und Vertreter von gesellschaftlichen Gruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Planung des Sudan (oder zweier Staaten) nach dem Referendum im Südsudan einbezogen werden.

Allerdings ist es nach den Erfahrungen mit dem CPA seit 2005 unwahrscheinlich, dass ein solch inklusiver Prozess zustande kommt, sondern eher werden NCP und SPLM weiter feilschen und Deals abschließen, die diesen beiden Staatseliten an der Macht zugute kommen. Infolgedessen werden sie sich möglicherweise auf einen beiderseitig günstigen (und wahrscheinlich intransparenten) Deal einigen, der die Erdöleinnahmen aus den Vorkommen vor allem aus dem Südsudan und die Nutzung der einzigen Pipeline, die durch den Nordsudan verläuft, betrifft.

Die Staatsbürgerschaft könnte ab Juli 2011, dem Ende der Interimsperiode, ein Problem werden, und zwar im Falle von angespannten Beziehungen zwischen den dann möglicherweise zwei sudanesischen Staaten. Dann könnte es zu einer Mobilisierung bis hin zu Pogromen gegen Südsudanesischen und -sudanese im Norden und Nordsudanesischen und -sudanese im Süden kommen, oder es könnten strikt getrennte Staatsbürgerschaftsgesetze erlassen werden. Ein ähnliches Szenario könnte für die Grenzkontrolle und -sicherheit entstehen.

Um dies zu vermeiden, müssen interne und externe Akteure auf einem dauerhaften Dialog zwischen den Regierungen des Nord- und Südsudan bestehen, der so inklusiv wie möglich sein sollte, und, wenn nötig, die Bedingungen dafür schaffen. Einige internationale Abkommen, besonders zwischen der Nationalregierung und den Öl fördernden Unternehmen im Süden, müssten im Falle der Abtrennung neu verhandelt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Abkommen nicht mehr beachtet werden; allerdings muss die südsudanesische Regierung dann in Vereinbarungen einbezogen werden, die den Sudan als Ganzes betreffen.

## Welche Voraussetzungen sind für den Fall einer Unabhängigkeit des Südsudan notwendig, um einen friedlichen Übergang nach dem Referendum zu gewährleisten?

Grawert: Die Hauptgefahr geht vom komplexen Konflikt in Abyei aus. Es geht hierbei nicht nur um die Interessen des Nordens und des Südens an den Ölfeldern sowie der Dinka Ngok und der Misseriya-Volksgruppen an einem sicheren Zugang zu Land, sondern auch um die Entstehung paralleler Herrschaftsstrukturen zwischen der Regierung und ethnisch basierten Mächten vor dem Hintergrund der anhaltenden Militarisierung der Gesellschaft vor Ort. Es ist erforderlich, einen Prozess in Gang zu setzen, der gut legitimierte Institutionen schafft, die die Widersprüche und sich überschneidenden Probleme in dieser Region lösen. Hierfür ist die Vereinbarung einer ausreichend langen Übergangsperiode notwendig. Ein solides Abkommen zum Verfahren in Bezug auf das gesamte Abyei-Problem muss noch vor dem 9. Januar 2011 zwischen der Regierung des Sudan und der Regierung des Südsudan geschlossen werden, sollte das Abyei-Referendum dann tatsächlich stattfinden.

Extrem wichtig wird auch die internationale Anerkennung der Ergebnisse der Referenda sowie die Gleichbehandlung des Nord- und des Südsudan als souveräne Staaten sein. So viele CPA-Bestimmungen wie möglich sollten noch vor den Referenda implementiert werden. Bis dahin müssen die Präsidenten des Sudan und des Südsudan zumindest Verfahrensregeln vereinbaren, wie die dann noch offenen Fragen des Friedensabkommens in der Interimsperiode nach dem 9. Januar 2011 gelöst werden sollen.

Darüber hinaus müssen die Volksbefragungen in Süd-Kordofan und Blue Nile transparent vorbereitet und Verfahren entwickelt werden, wie auf den Bevölkerungswillen adäquat reagiert werden kann.

Schließlich müssen die Regierung des Sudan und die Regierung des Südsudan den nord- und südsudanesischen Gesellschaften eine sichtbare Friedensdividende anbieten. Dies könnte in konkreten Schritten bestehen, Investitionen in den marginalisierten ländlichen Regionen und Grenzbezirken vorzunehmen sowie die Kontrolle über Boden und den Zugang zu Wasser klar zu regulieren. Die Entwaffnung und Integration von ehemaligen Kämpferinnen und Kämpfern in den wirtschaftlichen Aufbau muss unter Einbeziehung nicht nur der Kommunen, Lokal- und Bundesstaatsregierungen, sondern auch der zivilen, militärischen und staatlichen Institutionen in den Grenzbezirken ernsthaft betrieben werden. Dies bedeutet auch, dass die Regierungen der Nachbarländer in einen breiteren überregionalen Prozess einbezogen werden müssen, der wirtschaftliche Kooperation und die Anerkennung der bereits sehr intensiven Interaktion zwischen den Nachbargesellschaften einschließt. Auf Verlangen der regionalen und neuen sudanesischen Regierungen sollte dieser Vorgang von internationalen Organisationen und Investoren ermöglicht und unterstützt werden.

Die „Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung“ (Intergovernmental Authority for Development IGAD) bzw. die Afrikanische Union (AU) und ein möglicher Nachfolgeeinsatz der Mission der Vereinten Nationen im Sudan (UNMIS) sollten die Aufgabe übernehmen, vereinbarte Fristen zur Erfüllung von verbliebenen CPA-Fragen und eventuelle neue Abkommen für die Periode nach den Referenda zu überwachen. Gleichzeitig sollten sudanesische und internationale zivilgesellschaftliche Organisationen einschließlich der Medien die Übergangsperiode bis zum 9. Juli 2011 beobachten und begleiten.

## Frau Grawert, die Afrikanische Union ist eine der Garantmächte für das „Umfassende Friedensabkommen“. Wie agiert sie in Hinblick auf das Referendum?

Grawert: Die Afrikanische Union (AU) wurde dafür gelobt, afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme zu bieten. Dennoch ist die Erfolgsbilanz der AU-Institutionen noch sehr niedrig. Im Sudan bestand die jüngste Aktivität der AU aus der Gründung des African Union High Level

Implementation Panel on Sudan (AUHIP), das zum Sudan Rahmenabkommen vom 13. November 2010 (Sudan Framework Agreement of 2010/11/13) zwischen der NCP und der SPLM führte.

Anders als viele nicht afrikanische supranationale Organisationen wird die AU nicht nur von der SPLM/A, sondern auch der NCP respektiert, vor allem da sie ihre Mitgliedsstaaten angewiesen hat, nicht mit dem Internationalen Strafgerichtshof gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir zusammenzuarbeiten. Dennoch wird die AU erst dann echten Einfluss gewinnen, wenn sie sich von der personenbezogenen Vermittlung zwischen Staatseliten auf höchster Ebene zu Maßnahmen der frühzeitigen Konfliktprävention hinwendet, die den Schwerpunkt auf Frieden und Sicherheit der Gesellschaft, Versöhnung und einen transparenten Verfassungsprozess legen. Neben ihrer hierarchischen, starren und Führer orientierten Machtstruktur ist es eine schwache finanzielle Basis, die diese Wende behindert.

**Herr Paes, Sie beraten die Regierung des Südsudan in Fragen der Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kämpfer, wie sie das Friedensabkommen vorgesehen hat. Wie schreitet dieser Prozess voran, was sind die Haupthindernisse aber auch wichtigsten Erfolge?**

Paes: Seit dem Beginn der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DD&R) im Februar 2009 haben mehr als 31.000 ehemalige Kämpfer der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA, Sudan People's Liberation Army), der Sudanesischen Streitkräfte (SAF, Sudan Armed Forces) und der paramilitärischen Einheiten der sudanesischen Regierung (PDF, Popular Defence Forces) sowie die mit ihnen verbundenen Kinder und Frauen diesen Prozess durchlaufen. Etwas über zwei Drittel von ihnen wurden im Übergangsgebiet von Süd-Kordofan und Blue Nile States demobilisiert, weitere 10.000 im Südsudan. Ganz offensichtlich sind wir noch weit von der im Umfassenden Friedensabkommen für Sudan von 2005 festgelegten Zielzahl von 180.000 Exkämpfern entfernt. Dies ist aber nach einem um vier Jahre verzögerten Programmstart zu erwarten gewesen.

Für besorgniserregender halte ich, dass es ein in vieler Hinsicht falsches Programm für die gegenwärtige Problemlage gibt. So liegt z.B. ein Schwerpunkt des DD&R-Programms auf der Versorgung der Exkombattanten mit Nahrungsmitteln und anderen grundlegenden Dingen wie Decken, Gefäßen etc., was 2006 bis 2007 noch sinnvoll für die Militärs gewesen wäre. Mittlerweile haben sich aber die ehemaligen Kämpfer mit ihren Familien niedergelassen und in den letzten Jahren ihren regulären Sold erhalten.

Eine andere Sache ist die Qualität der Reintegrationsmaßnahmen. Trotz der Tatsache, dass die Geber bereits mehr als 105 Mio. US-Dollar investiert haben, haben einige Ex-Kombattanten lediglich fünf Wochen lang drei Stunden am Tag Fortbildungsmaßnahmen besucht. Die Regierung des Südsudan weiß, dass dies nicht ausreicht um die ehemaligen Kämpfer mit den notwendigen Fähigkeiten für einen zivilen Job auszustatten. Das Minimum sollte hier bei einem sechsmonatigen Ganztagestraining liegen. Eine der Aufgaben der nächsten Monate wird nun darin bestehen, das Programm so umzugestalten, dass es diesen Anforderungen gerecht wird.

**Welchen Einfluss wird das Referendum auf den DDR-Prozess haben?**

Paes: Die Regierung des Südsudan hat sich öffentlich dazu bekannt, unabhängig vom Ausgang des Referendums den DD&R-Prozess fortzusetzen. Er wird zwar wahrscheinlich in den Wochen direkt vor und nach dem Referendum ausgesetzt werden, aber im Prinzip weitergehen. Das Grundproblem für den Südsudan ist, dass er zu viele Männer und Frauen in Uniform hat, deren Sold eine massive Belastung für das Staatsbudget ist. Gleichzeitig sind viele von ihnen zu alt oder zu invalid um umgeschult zu werden. So gewährleistet der Sicherheitssektor derzeit recht wenig Sicherheit für die Mehrzahl der Bevölkerung –das aber zu hohen Kosten. Doch da es keine staatliche Rentenversorgung gibt, bleibt der DD&R-Prozess für viele dieser Soldatinnen und

Soldaten die einzige Lösung. Wenn das Referendum friedlich verläuft, ist meiner Meinung nach ein starker Zulauf zum DD&R-Programm im Südsudan zu erwarten, nicht zuletzt weil einige Mitglieder der sog. Joint Integrated Units (Integrierte Militärische Verbände) einbezogen werden müssen.

Die Gesamtzahl der Exkombattanten im Südsudan könnte in den nächsten drei bis fünf Jahren bei 100.000 bis 130.000 liegen. Weniger klar ist, wie der DD&R-Prozess nach dem Ende des Umfassenden Friedensabkommens im Norden weitergehen wird. Bis jetzt lag der Schwerpunkt auf den Übergangsgebieten, wobei die meisten Teilnehmer aus der SPLA oder der PDF stammten. Bisher sind kaum reguläre Soldaten der SAF demobilisiert worden.

**Herr Kahl, was sind die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Reintegration der ehemaligen Kämpfer? Wie kann dieser Prozess unterstützt werden?**

Kahl: Eine nachhaltige sozio-ökonomische Reintegration ist in der Tat die größte Herausforderung des DD&R-Prozesses. Das Land ist wirtschaftlich durch Armut, eine schwache Infrastruktur sowie überwiegend kleinbäuerlichen Ackerbau und Pastoralismus geprägt. Mittlere und große Privatunternehmen sind im Südsudan die Ausnahme. Auch die Transportinfrastruktur ist rudimentär. Doch der wirtschaftliche Wiederaufbau ist – neben der Reform des Sicherheitssektors und Initiativen zur Konfliktbearbeitung und Gemeindegerechtigkeit – für den DD&R-Prozess und besonders die Reintegration von entscheidender Bedeutung. Beide Prozesse müssten besser aufeinander abgestimmt werden. Wenn tausende Kämpferinnen und Kämpfer in einem bestimmten Landesteil im Süden das Militär verlassen, sollten wirtschaftliche Wiederaufbauprojekte rechtzeitig dort so durchgeführt werden, dass er diesen Demobilisierten Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten bietet. Es ist für die Stabilität des Landesteils wirklich wichtig, dass diese tausende Menschen nicht in Armut und Perspektivlosigkeit entlassen werden.

Die kürzlich durchgeführte UN-Analyse der derzeitigen Herangehensweise an den DD&R-Prozess zeigt, dass es notwendig ist, die Aufnahmekapazitäten der Kommunen, in die die Exkombattanten zurückkehren, zu stärken. Darüber hinaus möchte die DD&R-Kommission größten Wert auf ein individuelles Fallmanagement legen, um jede einzelne Kämpferin bzw. jeden einzelnen Kämpfer bei dem Übergang in ein dauerhaft ziviles Leben wirklich zu begleiten und zu unterstützen. Das sind positive Anzeichen für die Zukunft, doch die Unterstützung, die seitens der internationalen Gemeinschaft erforderlich ist, darf nicht unterschätzt werden.