

SUDAN

PETER GIRKE

6. Januar 2011

www.kas.dewww.kas.de/uganda

Der Südsudan vor dem Referendum über seine Unabhängigkeit

Am 9. Januar 2011 wird der formal letzte Schritt zur Implementierung des Friedensabkommens aus dem Jahr 2005 vollzogen: Die Abhaltung eines Referendums im Süden des Landes über die Loslösung des Südsudans vom Gesamtstaat. Präsident Bashir erklärte diese Woche in der südsudanesischen Hauptstadt Juba, dass er über eine Loslösung zwar „traurig“ wäre, er aber eine Unabhängigkeit des Südens akzeptieren würde. In der Tat scheint eine große Mehrheit der südsudanesischen Bevölkerung für die Loslösung vom Norden stimmen zu wollen. Selbst wenn das Referendum friedlich verlaufen und keinen neuen Konflikt zwischen Norden und Süden hervorrufen sollte, sind die Herausforderungen für einen neuen Staat enorm. Die Beziehungen zum Norden generell und speziell die Aufteilung und der Transport des Öls müssen verhandelt werden, die innerstaatlichen Machtverhältnisse im Südsudan bergen die Gefahr von Gewaltausbrüchen, und Beobachter sorgen sich, dass sich der Zustand von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit weiter verschlechtern könnte.

Die aktuelle Situation

Der Besuch von Präsident al-Bashir diese Woche in der südsudanesischen Hauptstadt lässt hoffen, dass eine Loslösung des Südsudans vom Norden des Landes friedlich verlaufen würde. Dass es zur Unabhängigkeit des Gebietes kommen wird, wird von den meisten Beobachtern kaum bezweifelt. Der Präsident, der am Dienstag in allen Ehren in Juba empfangen wurde, versicherte, dass er der Erste wäre, der das Ergebnis des Referendums anerkennen würde – auch wenn es die Sezession und das Wegbrechen

von mehr als 20 Prozent der Bevölkerung und des gegenwärtigen Staatsgebiets bedeuten würde. Er bot in diesem Fall technische und logistische Unterstützung Khartums an, und zeigte sich zuversichtlich, dass der Nutzen, den die Einheit des Landes mit sich bringen würde, auch mit zwei Staaten zu erreichen sei.

Die Aussagen des Präsidenten dienen auch dazu, die politischen und militärischen Akteure des Nordens darauf vorzubereiten, dass die Teilung des größten Flächenstaates Afrikas wohl unmittelbar bevorsteht. Im Vorfeld waren Zweifel aufgekommen, ob der Norden die Unabhängigkeit des Südens akzeptieren und friedlich vonstatten gehen lassen würde, es gab unter anderem vereinzelte gewaltsame Übergriffe auf dem Gebiet des Südens. Über die Motivation al-Bashirs kann spekuliert werden, aber es ist davon auszugehen, dass der vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagte Präsident als Friedensstifter Ansehen nicht nur in Afrika zurückgewinnen will. Das Friedensabkommen von 2005, in dessen Rahmen das Referendum vorgesehen ist, wurde maßgeblich von al-Bashir mitverhandelt. Auch der Druck der internationalen Gemeinschaft, die an einer stabilen Lage in der ölreichen Region ein Interesse hat, hat wohl zu den versöhnlichen Tönen beigetragen. Zudem hatte der Präsident bereits zuvor geäußert, dass ein zwar kleinerer, dafür aber homogenerer, stärker muslimisch geprägter Staat auch Vorteile mit sich bringe. Zudem sollte davon ausgegangen werden, dass das Interesse des Nordens an einem erneuten Krieg mit dem Süden gering ist, zumal es andere akute Konfliktherde im Land gibt, die die Aufmerksamkeit der Sicherheitskräfte bündeln.

SUDAN

PETER GIRKE

6. Januar 2011

www.kas.de

www.kas.de/uganda

Insgesamt sind in dem Zeitraum von voraussichtlich dem 9. bis 15. Januar 2011 rund vier Millionen registrierte Wähler vornehmlich aus dem Südsudan, teilweise aber auch aus der Diaspora im Norden und acht anderen Ländern aufgerufen, ihre Stimme abzugeben. Mit der Bekanntgabe der Ergebnisse wird erst Ende Januar gerechnet. Mindestens 60 Prozent der Registrierten müssen an dem Referendum teilnehmen, damit das Ergebnis als rechtsgültig anerkannt werden kann, und es entscheidet eine Mehrheit von 50 Prozent plus einer Stimme.

Die logistischen Herausforderungen sind enorm, vor allem in den entlegenen Gebieten wird befürchtet, dass sich die schlechte Infrastruktur und teilweise auch die politische Instabilität negativ auf den Abstimmungsprozess auswirken könnten. Probleme mit der Einrichtung von Wahlstationen und dem An- und Abtransport der Wahlunterlagen sind zu erwarten. Dennoch äußerte sich ein Sprecher der südsudanesischen Wahlkommission zuversichtlich, dass das Referendum geordnet und friedlich ablaufen würde. Die Kommission sei hundertprozentig vorbereitet.

Das Friedensabkommen

Am 9. Januar 2005 wurde zwischen der Regierung in Khartum und der Führung der sudanesischen Befreiungsbewegung Sudanese People's Liberation Movement (SPLM) in Nairobi das sogenannte Comprehensive Peace Agreement (CPA) geschlossen. Dieses Friedensabkommen besiegelte das Ende des Bürgerkrieges, der zwischen dem islamisch-arabisch geprägten Norden und dem christlich geprägten Süden des Sudans ausgetragen wurde. Es war einer der längsten und blutigsten Bürgerkriege Afrikas. Er hatte 1955 begonnen, gleich nach der Unabhängigkeit des Sudans, und dauerte – mit einer Unterbrechung Mitte der 1970er Jahre bis Anfang der 1980er Jahre – bis 2005 an. Mehr als vier Millionen Menschen, zumeist Zivilisten, verloren in 22 Jahren Krieg ihr Leben. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen war noch größer. Die meisten von ihnen sind mittlerweile in ihre Heimatorte zurückgekehrt. Das CPA sieht eine Übergangsperiode von sechs Jahren zwischen

Vertragsabschluss und endgültiger Friedensregelung vor. Nach diesen sechs Jahren – spätestens am 9. Januar 2011 – soll der Süden per Referendum über den endgültigen Verbleib innerhalb der Republik Sudan oder die staatliche Unabhängigkeit abstimmen.

Das CPA umfasst vor allem drei Kategorien von Vereinbarungen: jene, die den Aufbau einer neuen Staatsstruktur und Reformen auf nationaler Ebene und damit den Gesamtsudan betreffen, weiterhin die, die sich mit dem Südsudan befassen, und schließlich jene, die sich mit strittigen Grenzgebieten zwischen Norden und Süden beschäftigen. Diese Vereinbarungen sind mit Zeitplänen und Meilensteinen wie zum Beispiel dem Thema Öl und Wahlen – die im April 2010 stattfanden – verknüpft.

Der nach wie vor akute Darfur-Konflikt im Westen des Sudans ist nicht Teil des CPA, und intensive internationale Vermittlungsbemühungen haben bisher zu keiner dem CPA vergleichbaren Vereinbarung geführt.

Öl

Eines der Schlüsselthemen für eine friedliche Zukunft in der Region ist Öl. Es wurde im CPA verhandelt, die Regelungen laufen jedoch Ende Januar 2011 aus und müssen dringend neu verhandelt werden. Und dies aus gutem Grund, denn einer der Hauptfaktoren des Krieges lag in der Kontrolle über die Ölfelder, die sich vor allem im Süden des Landes befinden. Die Ölfördermengen im Südsudan entsprechen etwa 80 Prozent der Gesamtfördermenge des Sudans. Im Friedensabkommen wurde festgehalten, dass die Öleinnahmen hinsichtlich der im Süden des Landes gelegenen Ölfelder zu jeweils 50 Prozent an die Regierung in Khartum und an die Regierung des Südsudan in Juba fließen sollen. Regelungen dieser Art müssen nun voraussichtlich zwischen zwei souveränen Staaten neu verhandelt werden. Das Thema Öl wird daher noch für lange Zeit hoch auf der Agenda bleiben.

Von großer Bedeutung wird sein, ob sich beide Seiten auf nachvollziehbare Transparenzkriterien einigen können, denn eine der

Erfahrungen aus dem CPA ist, dass es gerade wegen mangelnder Transparenz bei Ölförderung und –einnahmen regelmäßig zu Spannungen kam. Letztendlich hängt die Stabilität der politischen und der Sicherheitssituation auch davon ab, in welchem Maß regelmäßige und verlässliche Öleinkommen erwirtschaftet werden können, zumal der Süden im Ölsektor auf absehbare Zeit auf den Norden angewiesen ist. Für den Transport des Öls ist mittelfristig die zum Roten Meer führende Pipeline im Norden des Landes die einzig realistische Option. Alternativen wie zum Beispiel der Bau einer Pipeline durch Kenia oder nach Uganda sind nicht nur zeitaufwendig, sondern auch äußerst kostspielig. Eine kleine Raffinerie könnte lokalen und eingeschränkt regionalen Bedarf abdecken, aber die bereits existierende Infrastruktur im Norden bliebe das Transport-Nadelöhr für den Süden.

Dem Süden muss also daran gelegen sein, ein Abkommen mit dem Norden zu treffen, das die ölbezogenen Angelegenheiten nach dem Referendum regelt. Auf der anderen Seite sind Einigungsgespräche auch im Interesse des Nordens, zumal darin Gebühren für den Öltransport verhandelt werden könnten.

Abyei

Auch der Grenzkonflikt um Abyei wird nach dem Referendum weiterhin Herausforderungen für beide Seiten mit sich bringen. Abyei ist ein Distrikt im Süden der Provinz Gharb-Kordofan und liegt im Herzen des Sudans, wo Nord- und Südsudan aufeinander stoßen. Er wird vornehmlich von zwei Stämmen bewohnt: mehrheitlich von den sich dem Südsudan zugehörig fühlenden Dinka sowie den teilweise nomadisch lebenden Misseriya, die sich mit dem Norden verbunden sehen. Abyei bezieht seine Bedeutung vor allem aus der Tatsache, dass große Erdölvorkommen in dieser Region festgestellt wurden und weitere bisher unentdeckte vermutet werden. Der Konflikt um Abyei mit gelegentlich schweren gewaltsamen Auseinandersetzungen hat eine internationale und symbolträchtige Dimension erreicht, in der Presse wird es auch als das „Kaschmir des Sudans“ bezeichnet.

Das CPA klammert den wichtigen Streitpunkt, ob beziehungsweise in welchem Maße Abyei zum Norden oder Süden gehört, weitgehend aus. In einem Zusatzprotokoll zum CPA wurde Abyei folgender Sonderstatus zugestanden: Parallel mit der Volksabstimmung, in der über die Unabhängigkeit des Südsudans vom Sudan entschieden wird, soll in einem Referendum entschieden werden, ob Abyei zum dann möglicherweise unabhängigen Südsudan oder zum Gebiet des Nordens gehören soll. Diese Entscheidung ist für beide Konfliktseiten von hohem Stellenwert, denn mit ihr wird auch festgelegt, wer die Kontrolle über die Ölfelder in dem Distrikt haben wird.

Dieses Abyei-Referendum wird nun allerdings nicht wie geplant stattfinden. Es wurde ausgesetzt, weil sich Norden und Süden nicht auf die Durchführungsmodalitäten – zum Beispiel zu der Frage, wer wahlberechtigt ist – einigen konnten. Die Grenzziehung und Zugehörigkeit des Distrikts bleiben damit ungewiss und auf absehbare Zeit ein Konfliktpotential. Es erscheint möglich, dass Abyei als Verhandlungsmasse auf die Agenda kommt, wenn sich beide Seiten zu Post-Referendum-Gesprächen treffen.

Ein fragiler Staat?

Auf der einen Seite steht die Respektierung des Selbstbestimmungsrechts, auf der anderen die Gefahr, dass ein fragiler Staat entsteht, der im Rahmen von Demokratie- und Rechtsstaatsdefiziten von Beginn an enormen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitsbezogenen Problemen ausgesetzt ist. Innerhalb der Bevölkerung des Südens bestehen hohe Erwartungen an die Südregerung, die schon bisher nicht zur vollen Zufriedenheit erfüllt werden konnten. Es ist nicht zu erwarten, dass die Friedensdividende allein aufgrund der Unabhängigkeit eingelöst werden kann. Im Gegenteil: die Öleinnahmen, die fast allein den gesamten Haushalt ausmachen, könnten einbrechen, wenn keine Übereinkunft mit dem Norden über die Nutzung von Pipelines getroffen werden kann. Die Versorgung mit Wasser, Strom, Infrastruktur und staatlichen Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen könnte sich weiter verschlechtern.

SUDAN

PETER GIRKE

6. Januar 2011

www.kas.de

www.kas.de/uganda

Interne Machtkämpfe zwischen verschiedenen Stämmen, die bisher allein deshalb nicht eskalierten, weil der Fokus auf den gemeinsamen „Gegner Norden“ gerichtet war, könnten den Süden destabilisieren.

Internationale Perspektiven

Viele Fragen sind für den Südsudan noch zu klären, sollte die Souveränität erreicht werden. Die verhältnismäßig einfachen Themen wie beispielsweise die Wahl der Staatsinsignien (Name des Staates, Flagge, Nationalhymne) stehen wirklich bedeutenden und konfliktträchtigen Fragen gegenüber. Das Thema Öl wurde bereits angesprochen – in engem Zusammenhang damit steht die ebenfalls noch offene Grenzfestlegung zwischen dem Norden und Süden. Der Rahmen für den Souveränitätstransfer ist bisher ebenfalls nicht geklärt, auch weil wichtige Themen wie beispielsweise der Umgang mit Staatsschulden und Staatseigentum bisher offen geblieben sind. Zudem gehört das Management der Ressource Nilwasser auf die Tagesordnung der Post-Referendum-Gespräche, das neben dem Nordsudan insbesondere auch für das stromabwärts gelegene Ägypten von überlebenswichtiger Bedeutung ist. Hier bieten sich dem Süden möglicherweise Verhandlungsoptionen im Bereich des Ölexports an.

Die USA haben als einer der wichtigsten Akteure in der Region im Vorfeld des Referendums die diplomatischen Bemühungen deutlich erhöht. Der „Zuckerbrot-und-Peitsche“-Ansatz der Obama-Regierung stellt der Regierung des Nordens deutlich verbesserte Beziehungen in Aussicht, wenn sie am friedlichen Ablauf des Referendums mitwirkt. Der Sudan steht auf der schwarzen US-Liste der Länder, die mit dem Terrorismus in Verbindung gebracht werden, und ist seit 1993 mit wirtschaftlichen Sanktionen von Washington belegt.

China, wichtigster ausländischer Akteur im Ölsektor im Sudan, hat seine Präsenz in Juba in den vergangenen Jahren ausgebaut. China hat somit ein deutliches Interesse daran, dass ein Loslösungsprozess friedlich vonstatten geht.

Auch afrikanische Staaten in der Region, wie zum Beispiel Ägypten, Äthiopien, Kenia, der Tschad oder Uganda brauchen eine stabile Nachbarschaft. Viele Regierungen werden den Loslösungsprozess sehr genau beobachten, zumal einige Länder selbst von Unabhängigkeitsbewegungen und Rebellen-tätigkeiten betroffen sind. Sie sorgen sich, dass die Entwicklung im Sudan einen Präzedenzfall darstellen könnte, der Sezessionsbestrebungen im Allgemeinen, aber eben auch in ihren Staaten verstärken und damit eine Kette von Problemen auslösen könnte.