

Der Sudan nach dem Naivasha-Friedensvertrag

Noch kein Anlaß zu Euphorie

Denis M. Tull

Am 9. Januar 2005 wurde in Nairobi ein Friedensvertrag für den Sudan unterzeichnet. Das Abkommen eröffnet eine historische Chance zur Beilegung des seit 1983 andauernden Konflikts zwischen der sudanesischen Regierung und der südsudanesischen Rebellenbewegung SPLA. Die wichtigsten Eckpunkte des Abkommens sind politische Autonomie für den Südsudan während einer Übergangsperiode, die 2011 durch ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südens beendet wird, sowie die gleichmäßige Aufteilung der Erdöleinnahmen. Der Friedensvertrag ist jedoch nur ein erster Schritt zur Beilegung des Konflikts. Die Vertragsparteien stehen nun vor der ungleich schwierigeren Aufgabe seiner Umsetzung, die ohne ein aktives und langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft mißlingen wird. Impulse für eine Befriedung des gesamten Landes und damit auch für die Beendigung des Konflikts in Darfur sind nicht zu erwarten.

Das Friedensabkommen ist ein aus acht Protokollen bestehendes Vertragswerk, das unter der Ägide der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) zustande gekommen war. Seine Unterzeichnung in Nairobi markierte lediglich den formalen Schlußpunkt der Verhandlungen. Vorausgegangen war am 31. Dezember 2004 in Naivasha (Kenia) die Annahme zweier Protokolle zwischen der Sudan People's Liberation Army (SPLA) und der sudanesischen Regierung über einen permanenten Waffenstillstand und die Modalitäten einer Umsetzung der bereits zuvor geschlossenen sechs Teilabkommen. Mit der Unterzeich-

nung des Friedensvertrages soll die Implementierung der getroffenen Abkommen beginnen, die unter anderem folgende Regelungen vorsehen:

- ▶ Der Friedensprozeß wird sich über eine sechsjährige Übergangsphase erstrecken, nach deren Ablauf die Bevölkerung des Südsudans in einem Referendum die Wahl zwischen dem Verbleib im Sudan und der Unabhängigkeit treffen wird. Nach drei bis vier Jahren sollen Wahlen im gesamten Land abgehalten werden.
- ▶ Bis zur Durchführung des Referendums wird der Südsudan eine autonome Region innerhalb des Sudans bleiben,

die über ein eigenes Parlament und einen Präsidenten – SPLA-Führer John Garang – verfügt.

- ▶ Im Verlauf einer sechsmonatigen Übergangsfrist, die der eigentlichen Transitionsphase vorgeschaltet ist, sollen die Vorbereitungen zur Umsetzung des Friedensabkommens getroffen werden. Dies betrifft namentlich die Bildung der Transitionsorgane: Übergangsverfassung, Parlament für den Südsudan, nationale Übergangsregierung, nationales Parlament. Die Übergangsverfassung soll sechs Wochen nach Unterzeichnung des Friedensvertrags verabschiedet werden. Nach Ablauf der Sechsmonatsfrist soll Garang in der Übergangsregierung den Posten des ersten Vize-Präsidenten einnehmen. Gemäß *Power Sharing Protocol* vom Mai 2004 wird die SPLA 28 Prozent sowohl der Ministerien und der Ämter in der Übergangsregierung als auch der Sitze im Übergangsparlament erhalten. Die regierende National Congress Party von Präsident Omar al-Bashir wird 52 Prozent der Ministerien und Parlamentssitze bekommen. Der Rest soll an politische Parteien gehen, die entweder der Regierung nahestehen oder dem Oppositionsbündnis der National Democratic Alliance angehören.
- ▶ Mit der Umsetzung des *Agreement on Wealth Sharing* vom Januar 2004 werden die im Süden generierten staatlichen Ressourcen (Steuern, Erdöleinnahmen) zwischen beiden Vertragsparteien hälftig aufgeteilt.
- ▶ Die sudanesisische Armee soll sich innerhalb von 30 Monaten aus dem Süden zurückziehen, während die SPLA binnen eines Jahres Gebiete im Zentralsudan räumen muß (Nuba-Berge, Abyei, Southern Blue Nile). Der militärische Entflechtungsprozeß soll durch den Aufbau integrierter Armee-Einheiten von insgesamt 24 000 Mann begleitet werden, die zu gleichen Teilen aus der sudanesischen Armee und der SPLA zu bilden sind. Sie könnten als möglicher Kern neuer nationaler Streitkräfte dienen, falls sich der

Süden im Jahr 2011 zu einem Verbleib im Sudan entschließen sollte. Die mit der Regierung verbündeten südsudanesischen Milizen der South Sudan Defence Forces (SSDF) sollen innerhalb eines Jahres in die SPLA oder die Regierungsarmee integriert oder entwaffnet werden.

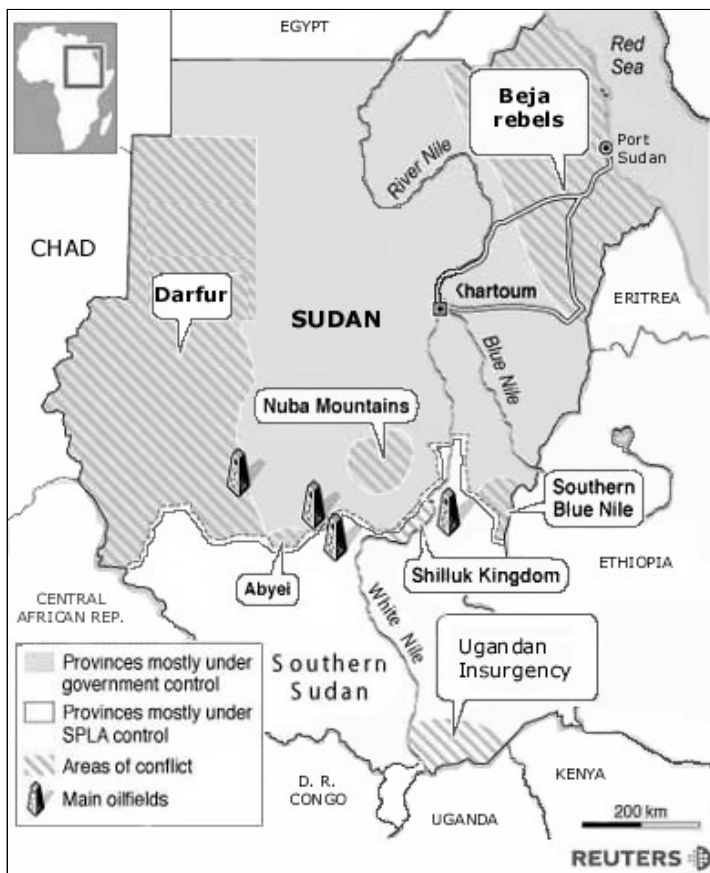
Skepsis ist geboten

Angesichts der Länge des Krieges, der für eine humanitäre Katastrophe mit mehr als zwei Millionen Toten und vier Millionen intern Vertriebenen (Ende 2002; ohne Darfur) gesorgt hat, stellt das Friedensabkommen zweifellos einen historischen Erfolg dar. Es bietet eine ernstzunehmende Grundlage für die Beendigung von Afrikas langwierigstem Konflikt. Die schwierigste Aufgabe – die Umsetzung des Abkommens – steht indes noch bevor. Wenn die internationale Gemeinschaft den Friedensprozeß mit der Vertragsunterzeichnung von Nairobi für beendet erklärt und die Umsetzung als Selbstläufer betrachtet, ist die Implementierung massiv gefährdet. Gerade weil die Einigung zwischen Khartum und der SPLA maßgeblich auf äußeren Druck zustande kam, ist es notwendig, daß die internationale Gemeinschaft die Vertragsumsetzung aktiv begleitet.

Insofern stellt das Abkommen lediglich einen ersten notwendigen Schritt dar, mit der die Konfliktparteien – und vor allem das Regime in Khartum – ihren Willen zur Befriedung des Landes bekunden. Daß die internationalen Vermittlungsversuche auf eine mehr als zehnjährige Geschichte zurückblicken, ist ebenso wie der zweijährige kontinuierliche Verhandlungsmarathon seit Unterzeichnung des Machakos-Protokolls (2002) ein Indiz dafür, daß der Erfolg des Friedensprozesses keineswegs garantiert werden kann. Insbesondere am politischen Willen der Regierung zur Durchführung des Abkommens sind Zweifel angebracht. Die lange Liste von Übereinkünften und Abkommen, die von Khartum gebrochen worden sind (wie in der Darfur-Krise), mahnen zur Vorsicht.

Karte

Sudan: Konfliktgebiete und regionales Umfeld



Aus Sicht des Regimes in Khartoum, insbesondere seiner Hardliner, kann Naivasha mittelfristig keine zufriedenstellende Lösung sein. Die Konzessionen an die SPLA sind derart weitreichend, daß sie das politische und ökonomische Fundament des Regimes nachhaltig bedrohen, zumal Khartoum im Falle einer Sezession des Südens den Zugriff auf einen Großteil der Erdölfelder und damit auf seine Renteneinkommen verlieren würde. Es ist daher nicht auszuschließen, daß Naivasha sich lediglich als Atempause erweisen wird, mit deren Hilfe sich die Regierung zumindest kurzfristig neue innen- wie außenpolitische Handlungsspielräume erschließen will.

Auch andere Indizien wecken Zweifel an der Bereitschaft Khartoums, die Friedensvereinbarungen zu implementieren. So wurden mit Khartoum verbündete südsudanesischen Milizen weiterhin unterstützt, die im Süden gegen die SPLA

kämpfen. Im Januar 2004 wurden 60 Kommandeure der South Sudan Defence Forces zu hohen Offizieren der sudanesischen Regierungsarmee ernannt. Im Frühjahr und im September 2004 führten diese mit Unterstützung der Regierung militärische Offensiven in Landesteilen durch, deren Kontrolle mit dem Machakos-Protokoll der SPLA übertragen worden war. Zudem sieht das im September 2003 beschlossene Abkommen für die Transitionsphase lediglich zwei legitime Streitkräfte vor: Regierungsarmee und SPLA. Alle anderen Gruppen sollen entwaffnet oder in die beiden vorgenannten Streitkräfte integriert werden. Es ist ganz offensichtlich, daß Khartoums fortwährende Unterstützung der SSDF im Süden dem Geist des Friedensprozesses zuwiderläuft und daß die Regierung nicht bereit ist, den Rebellen die Kontrolle über diesen Landesteil zu überlassen. Es ist nicht auszuschließen, daß die

SSDF weiterhin als Stellvertretermiliz Khartums agieren wird, um den Friedensprozeß gegebenenfalls vor der Durchführung des Referendums nachhaltig zu stören. Sollte dies der Fall sein, ist zu erwarten, daß die Regierung internationalen Mahnungen mit dem Hinweis begegnen wird, sie stehe in keinerlei Beziehung zur SSDF. Die Bedrohung des Friedensprozesses gehe im übrigen von internen südsudanesischen Konflikten aus – seit Jahrzehnten eine konsistente Strategie Khartums im Süden und nun auch in Darfur.

Der Friedensvertrag ist ein strikt bilaterales Abkommen. Die Verkürzung des Konflikts auf den Nord-Süd-Gegensatz (einschließlich muslimisch versus »christlich« bzw. »animistisch«), die nicht zuletzt den externen Vermittlern anzulasten ist, hat dazu beigetragen, die zwei dominierenden, im wesentlichen militärisch-repressiven Parteien zu legitimieren. Regierung und SPLA haben diese Verkürzung aus verständlichen Gründen nach Kräften unterstützt. Aus ihr resultiert indes eine doppelte Exklusion: ausgeklammert werden erstens die übrigen politischen, zivilgesellschaftlichen und militärischen Akteure des Landes (z.B. die in der National Democratic Alliance zusammengefaßten Oppositionsgruppen) und zweitens die regionale Ebene (Darfur, Nuba-Berge, Abyei, Ostsudan).

Die seit der Unabhängigkeit andauernde Krise des sudanesischen Staates ist weit aus vielschichtiger, als die Vorstellung einer Konfliktlinie zwischen »Norden« und »Süden« suggeriert, und sie betrifft das gesamte Land. Auch eine Zwei-Staaten-Lösung, die zum Zuge kommen wird, falls sich der Süden im Jahr 2011 per Referendum für die Unabhängigkeit aussprechen sollte, wird nicht notwendigerweise tragfähig sein, weder innerhalb des Südens noch im Rest des Landes. Innerhalb der SPLA, aber auch des Südens insgesamt rufen Garangs Ansprüche auf ein Machtmonopol Widerstände hervor. Andere Volksgruppen des Südens sehen sich durch die Dominanz Garangs und der von ihm »repräsentierten«

Dinka-Gruppe herausgefordert und werden eine politische und wirtschaftliche Teilhabe innerhalb des südsudanesischen Staates einfordern. Auch im Norden bestehen zahlreiche Konfliktlinien, die die Herausbildung eines stabilen und demokratischen Staatswesens im Norden auf absehbare Zeit kaum erwarten lassen. Neben den gewaltsamen Konflikten im Osten und in Darfur, die in geographischer wie religiöser Hinsicht beide zum Nordsudan zählen, betrifft dies vor allem den Machtkampf zwischen der Regierung und den Islamisten Hassan al-Turabis, der keineswegs ruhiggestellt oder gar entschieden ist.

Seit 1999 ist im Sudan eine offensivere Haltung bzw. Mobilisierung anderer, vor allem regionaler Akteure zu beobachten, die durch den sich damals bereits abzeichnenden Verhandlungserfolg der SPLA ermutigt wurden, ihre Forderungen ebenfalls gewaltsam zu artikulieren (Darfur, Nuba-Berge, Abyei, Ostsudan). Das Aufkommen dieser Bewegungen verbreiterte die Front gegen Khartum und wurde von der SPLA daher ursprünglich begrüßt. Je näher ein Nord-Süd-Abkommen rückte, desto weniger war die SPLA aber dazu bereit, diese Gruppen politisch einzubinden. Denn dies wäre schließlich auf eine Neuverteilung und damit den Verlust von Konzessionen und Ressourcen hinausgelaufen, die die SPLA zuvor der Regierung abgerungen hatte. Da auch Khartum kein Interesse an weiteren Verhandlungspartnern hatte, kam es zu einer systematischen Blockierung der Beteiligung anderer Akteure am Verhandlungsprozeß.

Die SPLA hat ihre frühere Vision eines umfassend politisch transformierten »neuen Sudan« aufgegeben, um sich durch das bilaterale Naivasha-Abkommen einen größtmöglichen Anteil an politischer Macht und an Ressourcen zu sichern. Nichts spricht dafür, daß die beiden autoritär agierenden Vertragspartner während der Transitionsphase andere Akteure und Gruppen freiwillig einbinden werden, um den Friedensprozeß auf eine breitere und solidere Grundlage zu stellen. Im Gegenzug

deutet alles darauf hin, daß die übergangenen Gruppen und Regionen ihre fortgesetzte politische und ökonomische Marginalisierung – nunmehr durch SPLA und die ehemalige Regierung – nicht länger hinnehmen werden. So haben sich bereits Repräsentanten sowohl aus der Region der Nuba-Berge als auch der Darfur-Rebellen zu Wort gemeldet, die zu Recht kritisieren, bei Naivasha handle es sich um ein von oben erlassenes Abkommen, das einzig die Interessen der Regierung und der SPLA, nicht aber ihre eigenen Interessen berücksichtige. Gleichzeitig weisen Berichte darauf hin, daß die Rebellengruppen in Darfur während der vergangenen Monate in großem Stil Waffen eingekauft haben.

Der Konflikt in Darfur

Die internationalen Konfliktvermittler hoffen, daß das Naivasha-Friedensabkommen als Katalysator für eine Lösung des Darfur-Konflikts wirken wird. Wie realistisch ist diese Annahme aber? Gegen Jahresende 2004 kam es in Darfur zu einer weiteren Eskalation des Konflikts und zu einer Verschärfung der humanitären Krise. Das kurz zuvor am 9. November unterzeichnete Waffenstillstandsabkommen zwischen der sudanesischen Regierung und den Rebellengruppen des Justice and Equality Movement (JEM) und der Sudan Liberation Army (SLA) wurde im Anschluß an die Sitzungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in Nairobi (18.–19.11.) und als Folge der dort verabschiedeten Resolution 1574 zur Makulatur. Vorgegangene Resolutionen hatten sich vor allem mit dem Darfur-Konflikt befaßt und der sudanesischen Regierung Sanktionen angedroht. Gegenstand von Resolution 1574 war hingegen in erster Linie der Nord-Süd-Konflikt. Um die Regierung in Khartum zu einem Abschluß der Friedensverhandlungen mit der SPLA zu ermutigen, verzichtete der UN-Sicherheitsrat auf die Androhung von Sanktionen. Dies wirkte sich insofern direkt auf den Darfur-Konflikt aus, als beide Seiten neue Offensiven starteten. Den Rebellen

wurde dies als Versuch ausgelegt, die internationale Aufmerksamkeit vom Nord-Süd-Konflikt zurück auf Darfur zu lenken. Die Regierung geriet ihrerseits in den begründeten Verdacht, den milden Wortlaut der Resolution als Signal aufzufassen, daß ihr neue militärische Handlungsspielräume in Darfur offenstehen.

In der Folge nahmen die Entwicklungen in Darfur einen besorgniserregenden Verlauf. Unter anderem kam es zum Abschuß eines Helikopters der Beobachtermission der Afrikanischen Union (AU), für den die SLA verantwortlich gemacht wurde. Aufgrund der herrschenden Unsicherheit zog sich die Hilfsorganisation Save the Children aus Darfur zurück. Die sudanesische Regierung setzte ihre Schikanen gegen die humanitären Helfer fort. Die Stationierung der Kräfte der AU-Mission machte kaum Fortschritte. Bisher befinden sich lediglich 1000 der geplanten 3200 AU-Soldaten im Land. Nach UN-Schätzungen sterben monatlich 10 000 Menschen in Darfur, die Zahl der Vertriebenen stieg gegen Jahresende nochmals um 250 000 auf 2,3 Millionen. Die Janjaweed-Milizen wurden bis heute nicht entwaffnet. UN-Generalsekretär Kofi Annan erklärte die Darfur-Strategie der internationalen Gemeinschaft für »gescheitert« (22.12.).

Daß in dieser Situation die (potentielle) Friedensdynamik zwischen Nord und Süd auf Darfur übergreifen soll, erscheint mehr als fraglich. Der unterstellte Domino-Effekt basiert auf zwei optimistischen Hypothesen: Erstens werde die Machtteilung zwischen der Regierung und der SPLA – und damit die Bildung einer Übergangsregierung – eine neue politische Ausrichtung im Hinblick auf Darfur zur Folge haben; zweitens werde sich SPLA-Führer Garang für eine Beilegung des Konflikts einsetzen, und dies insofern mit einiger Erfolgsaussicht, als die SPLA die Rebellen in Darfur zumindest zeitweilig unterstützt habe und Garang enge Kontakte zu den Aufständischen unterhalte, insbesondere zur SLA.

Die Geschichte von Machtteilungsabkommen in anderen Ländern zeigt indes, daß die tatsächliche Auseinandersetzung um Autorität und Kompetenzen mit dem Regierungseintritt früherer Rebellen erst beginnt und daß die zuvor amtierenden Regierungsmitglieder aufgrund ihrer Kontrolle über den Staatsapparat erhebliche Vorteile gegenüber ihren ehemaligen Kriegsgegnern und neuen Regierungspartnern genießen. Wechselseitiges Mißtrauen, Rivalitäten und Parallelstrukturen werden nicht durch eine formale Kompetenzverteilung ausgeräumt. Es muß sich erst noch erweisen, welche effektiven Mitsprachemöglichkeiten und Handlungsspielräume Garang tatsächlich hat.

Offen bleibt, welchen direkten Einfluß die bisherige Regierung auf die Prozesse in Darfur und die Janjaweed-Milizen ausübt. Die Unterstützung der Milizen durch das Bashir-Regime ist unbestritten. Ob die Regierung über die Mittel verfügt, sie zu entwaffnen oder auch nur zu neutralisieren, ist eine andere Frage. Ebenso ungewiß bleibt, ob die neue Regierungskoalition unter Garang und Bashir einen politischen Konsens über die Janjaweed zustande bringen wird und ob sie die militärischen Fähigkeiten zu deren Entwaffnung besitzt. Der Widerstand der Clique um Bashir gegen eine Beilegung des Darfur-Konflikts dürfte beträchtlich sein. Aus der Sicht einiger Regime-Hardliner käme ein Einlenken in Darfur einer weiteren Niederlage gleich. Aktuelle Berichte deuten darauf hin, daß die Regierung damit begonnen hat, Truppen aus dem Süden nach Darfur zu verlegen, und daß eine weitere Eskalation unmittelbar bevorsteht.

Hinzu kommt, daß das Regime die islamistische Bewegung um Turabi nach wie vor als die ernsthafteste innenpolitische Bedrohung seiner Macht ansieht. Angesichts der mutmaßlich engen Verbindungen Turabis zur JEM bleiben Konzessionen an die Rebellion unwahrscheinlich, wird doch befürchtet, daß sie den Machtkampf mit Turabi erneut entfachen könnten. Turabi befindet sich wegen Verwicklung in

einen angeblichen Putschversuch seit September in Haft. Nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens und der bevorstehenden Aufhebung des Aufnahmezustandes soll er aber, ebenso wie andere politische Gefangene, freigelassen werden.

Auch Garang kann der politische Wille, Darfur zu befrieden und den Konflikt politisch zu lösen, nicht unbedingt unterstellt werden. Eine politische Lösung würde zweifellos Rufe der Darfuris (und anderer marginalisierter Gruppen) nach einer Modifizierung des Naivasha-Abkommens laut werden lassen. Ob Garang und Bashir einem solchen Begehren Gehör schenken werden, das für sie mit Machteinbußen verknüpft wäre, bleibt zumindest ungewiß. Die Regierung Bashirs beharrt auf ihrem Standpunkt, daß das Abkommen mit dem Süden als Ausnahmeregelung anzusehen ist und politische Kompromisse mit weiteren Regionen und Gruppen nicht in Frage kommen. Garangs Politik gegenüber rivalisierenden Gruppen im Süden liefert kaum Belege für Kompromißbereitschaft. Einer umfassenden Versöhnungspolitik hat er Arrangements mit einzelnen SSDF-Kommandeuren vorgezogen, um seine Macht im Süden nicht zu gefährden. Aus beiden Gründen stellt Naivasha kein Modell für Friedensabkommen in Sudans übrigen Krisengebieten dar, auch wenn die Verbreiterung des Friedens- und Transformationsprozesses wünschenswert wäre.

Zwei Aufgaben müssen nunmehr im Vordergrund der internationalen Bemühungen im Sudan stehen: die Umsetzung des Naivasha-Abkommens und die politische Lösung des Konflikts in Darfur, der eine Bewältigung der akuten humanitären Krise vorausgehen muß.

Die Umsetzung des Naivasha-Abkommens

Die internationale Gemeinschaft, einschließlich Deutschlands und der Europäischen Union, kann und sollte verschiedene Beiträge leisten, um die Implementierung des Friedensvertrags zu fördern.

Erstens sollte ein internationales, regelmäßig tagendes Komitee eingesetzt werden, das die Einhaltung und Umsetzung des Abkommens und seiner zahlreichen Teilvereinbarungen überwacht und als unabhängige Schiedsinstanz fungiert, um unweigerlich auftretende Streitigkeiten auszuräumen. Im Sudan könnte der bisher wichtigste Vermittler, IGAD, ein solches internationales Gremium leiten, dem Vertreter der Afrikanischen Union, der UN, der EU und wichtiger Geberländer angehören sollten. Unmittelbar vom Konflikt betroffene Nachbarländer, die vorwiegend Partikularinteressen verfolgen, sollten von der Teilnahme an dem Gremium ausgeschlossen werden (z.B. Eritrea, Ägypten, Tschad).

Unverzichtbar ist zweitens die Entsendung einer UN-Mission, die die Umsetzung der militärischen Vereinbarungen des Friedensvertrages zu überwachen hätte: die Einhaltung des Waffenstillstands, die Truppenentflechtung, die Bildung integrierter Einheiten sowie die Entwaffnung der südsudanesischen Milizen. Die UN haben bereits mit den Planungen für eine Mission begonnen, die nach Schätzungen des UN-Sondergesandten Pronk zwischen 9000 und 10 000 Mann umfassen wird. Besondere Beachtung finden sollte die logistische Ausstattung der Einsatzkräfte (Fahrzeuge, Hubschrauber, moderne Kommunikation). Die Darfur-Mission der Afrikanischen Union, deren Effektivität unter anderem durch unzureichende logistische Vorkehrungen behindert wird, ist ein warnendes Beispiel.

Ein Kernproblem der Übergangsphase werden die südsudanesischen SSDF-Milizen bleiben, die bisher an der Seite Khartums gekämpft haben. Laut Friedensvertrag muß für sie innerhalb eines Jahres eine Lösung gefunden werden: entweder durch Demobilisierungsprogramme, was vorzuziehen wäre, oder durch ihre Integration in eine der beiden Streitkräfte. Die Einhaltung dieser Zeitvorgabe sollte hohe Priorität genießen, die internationale Gemeinschaft muß durch Druck und Anreize darauf hinwirken. Ansonsten droht die Gefahr, daß das Regime in Khartum die Milizen mit

dem Ziel instrumentalisieren wird, den Friedensprozeß im Süden zu unterminieren. Die Probleme einer Neutralisierung der Milizen werden jedoch beträchtlich sein. Die SSDF im allgemeinen und einige Kommandeure im besonderen haben in der Vergangenheit eine äußerst flexible und opportunistische Bündnispolitik betrieben.

Ein notwendiger neuer Anlauf: der Darfur-Konflikt nach Naivasha

Mit dem vorläufigen Abschluß des IGAD-Prozesses hat sich die Diskussion über Sequenzierung, Prioritäten und internationale Strategien zur Beilegung des Konflikts in Darfur einerseits und des Krieges zwischen der Regierung und der SPLA andererseits überlebt. Fraglich bleibt nunmehr, wie der Abschluß der IGAD-Friedensverhandlungen genutzt werden kann, um einer Lösung des Konflikts in Darfur näherzukommen. Die Verschlechterung der Sicherheitslage in Darfur gegen Jahresende 2004 muß dabei ein erster Ansatzpunkt sein. Kurzfristiges Ziel sollte eine Verbesserung der humanitären Situation in der Region sein. Wie die Gewalteskalation im Nachgang zur Sitzung des UN-Sicherheitsrates in Nairobi im November zeigte, reagieren die Konfliktparteien äußerst sensibel auf mutmaßliche Kurswechsel der internationalen Gemeinschaft. Daher sollte sich letztere – vor allem im Rahmen des Sicherheitsrates – wieder auf eine unmißverständliche Sprache besinnen und bei anhaltender Gewalt und mangelnder Kooperation ausdrücklich Sanktionen gegen alle beteiligten Parteien (einschließlich der Rebellen) androhen. Auch müssen umgehend weitere Maßnahmen eingeleitet werden, damit die AU-Mission ihre Sollstärke von 3200 Mann rasch erreicht.

Trotz dieser kurzfristigen Erfordernisse sollten auf humanitäre Fragen bezogene Aspekte aus strategischen Gründen nicht in den Mittelpunkt der internationalen Forderungen gerückt werden. In der Vergangenheit hat die scheinbar beliebige Verquickung teils politischer, teils humanitärer

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Forderungen die Verhandlungsmacht der internationalen Gemeinschaft gegenüber der sudanesischen Regierung eher geschwächt. Durch Konzessionen im Bereich der Nothilfe (Zugang zur Bevölkerung, Ausstellung von Visa etc.) gelang es der Regierung immer wieder, den wachsenden internationalen Druck so zu kanalisieren, daß sie sich nicht ernsthaft dazu gedrängt sah, einen substantiellen Beitrag zur Lösung der Krise leisten zu müssen. Khartum zwang der internationalen Gemeinschaft ein verhandlungspolitisches Katz- und-Maus-Spiel auf, aus dem die Regierung noch stets als Sieger hervorgegangen ist. Die internationale Gemeinschaft muß einen Katalog konkreter Forderungen erstellen, der einen Zeitplan einschließt und sicherheitspolitische Forderungen (Entwaffnung und Neutralisierung der Janjaweed und der Rebellen, Einstellung der Kämpfe) mit einer politischen Lösung des Konflikts verbindet.

Es ist unwahrscheinlich, daß sie dabei auf die effektive Unterstützung der SPLA zählen kann. Entgegen verschiedener Verlautbarungen hat Garang wenig Interesse an einer Beilegung des Darfur-Konflikts, betrachtet er doch die Darfur-Rebellen – ebenso wie den Beja Congress im Osten – als willkommenes Mittel, um Khartum innen- wie außenpolitisch weiter unter Druck zu setzen. Zudem wird sich Garang vermutlich mehr auf seine neue Rolle als Präsident des autonomen Südsudans konzentrieren und dort die rücksichtslose Konsolidierung seiner Macht fortsetzen.

Fraglich bleibt zudem, ob eine aktive Einbindung Garangs in Darfur aus Sicht der internationalen Gemeinschaft überhaupt wünschenswert wäre. Würde er sich in seiner Eigenschaft als nationaler Vize-Präsident in die Verhandlungen einschalten, fielen auftretende, von der Regierung verschuldete Rückschläge und Probleme – zu Recht oder zu Unrecht – auch auf ihn zurück. Der internationalen Gemeinschaft würde es schwerfallen, den Druck auf das ehemalige Bashir-Regime aufrecht-

zuerhalten, mit dem Garang dann in einem Boot säße.

Der ehemaligen Regierung käme dies zweifellos entgegen, könnte sie doch einen Teil der aktuellen politischen Verantwortung an die SPLA abschieben. Garang kann daran kein Interesse haben. Die Bashir-Regierung trägt die Verantwortung für den Genozid in Darfur und sie muß der primäre Adressat des internationalen Drucks bleiben. Zum Druckpotential gehört auch die von der amerikanischen Regierung vertretene Position, Gelder für den Wiederaufbaufonds und Friedensdividenden zurückzuhalten, bis substantielle Fortschritte in Darfur erzielt worden sind. Hier könnte auch die einzige Möglichkeit liegen, Garang zu bewegen, sich für eine Lösung des Darfur-Konflikts in Khartum und speziell für eine Erweiterung des Friedensabkommens einzusetzen, das Darfur auf regionaler Basis eine Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen und an der Ressourcenverteilung ermöglicht.

Der für Ende Januar erwartete Bericht der durch UN-Sicherheitsratsresolution 1564 etablierten Internationalen Untersuchungskommission wird die Chance bieten, einen neuen internationalen Anlauf in Darfur und gegenüber der sudanesischen Regierung zu nehmen. Die Kommission ist mandatiert, Verbrechen gegen internationales humanitäres Recht und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu untersuchen sowie zu klären, ob in Darfur ein Genozid begangen wird. Auch nach dem Ausscheiden Deutschlands aus dem UN-Sicherheitsrat sollte die Bundesregierung dafür werben (vor allem bei China und Rußland), auf der Basis des Berichts ein international konzertiertes Vorgehen gegen die sudanesischen Regierung zu entwickeln, das Sanktionen gegen einzelne Regimeangehörige und regimenahe Unternehmen, ein Einfrieren von Auslandskonten und ein Waffenembargo in Betracht zieht.