

Lacher, Wolfram

**Research Report**

## Auf dem Weg zur Unabhängigkeit des Südsudan: Schwierige Verhandlungen über die Zeit nach dem Referendum

SWP-Aktuell, No. 70/2010

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security  
Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Lacher, Wolfram (2010) : Auf dem Weg zur Unabhängigkeit des Südsudan:  
Schwierige Verhandlungen über die Zeit nach dem Referendum, SWP-Aktuell, No. 70/2010,  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254945>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen  
Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle  
Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich  
machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen  
(insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten,  
gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort  
genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your  
personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial  
purposes, to exhibit the documents publicly, to make them  
publicly available on the internet, or to distribute or otherwise  
use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open  
Content Licence (especially Creative Commons Licences), you  
may exercise further usage rights as specified in the indicated  
licence.*

## Auf dem Weg zur Unabhängigkeit des Südsudan

Schwierige Verhandlungen über die Zeit nach dem Referendum

*Wolfram Lacher*

Im Sudan richtet sich derzeit das gesamte Augenmerk auf die Vorbereitungen für das Referendum zur Unabhängigkeit des Südens, das für den 9. Januar 2011 angesetzt ist. Die südliche Regierung und maßgebliche internationale Akteure erwarten ein klares Votum für die Unabhängigkeit. Während nach außen hin vor allem die Streitpunkte zwischen den Regierungen in Khartum und im Südsudan bezüglich des Referendums Aufmerksamkeit erregen, finden hinter den Kulissen Verhandlungen über Vereinbarungen für die Zeit danach statt. Verlauf und Ausgang dieser Verhandlungen haben einen entscheidenden Einfluss auf das mit dem Sezessionsprozess verbundene Risiko bewaffneter Konflikte. Denkbar ist, dass Kompromisse auf wechselseitige Abhängigkeiten gebaut und von externen Akteuren forciert und gefestigt werden. Wo keine solchen Interdependenzen bestehen, könnten Vereinbarungen durch äußere Unterstützung abgesichert werden. Mögliche Instrumente wären zum Beispiel ein konditionierter Schuldenerlass oder eine UN-Mission zur Verifizierung von Sicherheitsabkommen. Unabhängig vom Ausgang des Referendums bieten wirtschaftliche Interdependenzen die beste Aussicht für Stabilität.

Sowohl die Führungsriege der Regierungsparteien in Nord und Süd – Omar al-Bashirs National Congress Party (NCP) und die Sudan People's Liberation Movement (SPLM) – als auch internationale Akteure im Sudan sind derzeit vor allem mit dem rasch näher rückenden Unabhängigkeitsreferendum im Süden des Landes beschäftigt, mit dem die Übergangsperiode des 2005 geschlossenen Nord-Süd-Friedensabkommens (Comprehensive Peace Agreement, CPA) enden soll. Die Lage ist prekär; Vertreter der NCP und SPLM liefern sich seit Monaten Wortgefechte und

überhäufen sich mit Schuldzuweisungen, während die logistischen und administrativen Vorbereitungen für das Referendum immer mehr in Verzug geraten. Besorgnis macht sich breit, ob und unter welchen Bedingungen die Abstimmung im Januar stattfinden und die von der NCP kontrollierte Zentralregierung das Ergebnis anerkennen wird. Sollte Khartum ernsthaft versuchen, das Referendum hinauszuschieben, zu blockieren oder sein Ergebnis anzufechten, würde die Wahrscheinlichkeit eines Sezessionskriegs massiv steigen.

Dessen ist sich die NCP-Führung auch bewusst, wenngleich sie unverkennbar Verzögerungstaktiken an den Tag legt. Trotz aller Rückstände im Zeitplan der Vorbereitungen für das Referendum halten die SPLM – wie auch die maßgeblichen externen Akteure, insbesondere die UN und die USA – am Datum des Referendums fest. Vor allem die USA haben in den letzten Wochen unmissverständlich auf den zeit- und ordnungsgemäßen Ablauf des Urnengangs gepocht und vor dem Risiko eines erneuten Nord-Süd-Konfliktes gewarnt.

### **Hinter den Kulissen**

Dass sich die Aufmerksamkeit nationaler und internationaler Akteure gegenwärtig auf die schwierigen Vorbereitungen für das Referendum konzentriert, ist verständlich. Jedoch birgt diese Fokussierung auf den Termin im Januar die Gefahr, dass die derzeit laufenden Verhandlungen zwischen NDP und SPLM über Vereinbarungen für die Zeit nach dem Referendum nicht genügend beachtet werden. Ob in diesen Gesprächen Fortschritte gemacht und tragfähige Lösungen gefunden werden, ist von entscheidender Bedeutung für den Verlauf des Referendums und das mit ihm verbundene Konfliktpotential. Denn wenngleich lange Zweifel herrschten, ob die NCP die Abspaltung des Südens überhaupt hinnehmen würde, so steht dies mittlerweile nicht mehr zur Debatte. Nach fünf Jahren einer weitgehend autonomen Verwaltung Südsudans durch eine Regierung, die den Einfluss der Zentralregierung schrittweise zurückgedrängt hat und sich schon in vielerlei Hinsicht souverän gebärdet, hat man sich in der NCP zunehmend mit dem Gedanken der Abspaltung des Südens abgefunden. Dafür spricht nicht zuletzt die Tatsache, dass Khartum das CPA zwar oftmals widerwillig und schleppend, aber letztendlich in den wichtigsten Aspekten so umgesetzt hat, dass es bis zur entscheidenden Phase des Referendums kommen konnte. Gegen eine gewaltsame Verhinderung der Sezession sprechen vor allem die daraufhin drohende

internationale Isolation der Zentralregierung sowie die Gefahr eines Zweifrontenkriegs im Süden und Darfur. Die Frage ist jetzt vor allem, unter welchen Bedingungen Khartum die Abspaltung des Südens hinzunehmen bereit ist. Die Nord-Süd-Verhandlungen sind deshalb von entscheidender Bedeutung sowohl für das Referendum selbst, wie auch für die Stabilität oder Krisenanfälligkeit der Beziehungen zwischen den beiden (Teil-)Staaten danach. Dies gilt unabhängig vom Ausgang des Referendums – das heißt, gleich ob es (was wahrscheinlich ist) zur Sezession des Südens führt oder, unter einem weitaus weniger wahrscheinlichen Szenario, zum Verbleib der Südprovinzen beim Sudan und damit einer föderalen oder konföderativen Struktur. Denn für beide Seiten akzeptable Vereinbarungen wären umso wichtiger, falls es zum Votum für Einigkeit kommen sollte.

Die Nord-Süd-Gespräche begannen im Juli, nachdem die beiden Parteien in einem Abkommen im Juni deren Rahmenbedingungen und Format festgelegt hatten, und finden seither unter Ausschluss externer Beobachter oder Vermittler statt. Beide Seiten haben die Möglichkeit, die Vermittlung des vom ehemaligen südafrikanischen Präsidenten geleiteten African Union High Level Implementation Panel for Sudan (AUHIP) in Anspruch zu nehmen, und können sich auf die Expertise externer Berater stützen, haben dies aber bisher kaum genutzt. Die Abgesandten der USA (Botschafter a.D. Princeton Lyman und Obamas Sondergesandter Scott Gration) und anderer Staaten besitzen keine formelle Rolle in den Verhandlungen. Über den bisherigen Verlauf der Gespräche ist sehr wenig bekannt; einerseits, weil sie in vielen Punkten bisher noch in der Anfangsphase stecken, andererseits, weil beide Seiten bisher weitgehendes Stillschweigen darüber bewahrt haben. Da die beiden Parteien sowie externe Akteure vor allem mit dem Referendum selbst beschäftigt sind, ist zu erwarten, dass die Gespräche bis zum Stichtag (nach aktuellem Zeitplan also dem 9. Januar 2011) bei weitem nicht abgeschlossen sein dürften;

fraglich ist auch, ob bis zum Ende der vom CPA angesetzten Übergangsperiode am 15. Juli 2011 (zu welchem Datum die Unabhängigkeit des Südens wohl in Kraft treten würde) Kompromisslösungen in allen zentralen Fragen gefunden werden können. Je schwieriger sich die Konsultationen gestalten und je länger Lösungen ausbleiben, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass es im Vorfeld und vor allem in der Folgezeit des Referendums zu Konflikten zwischen den beiden Seiten oder mit ihnen verbündeten lokalen Akteuren kommt. Destabilisierungspläne und Stellvertreterkriege, etwa durch Stammesmilizen und andere bewaffnete Gruppen, sind fest im Repertoire für Verhandlungsstrategien beider Seiten verankert. Das heißt, das Risiko zunehmender Instabilität ist nicht nur mit der Möglichkeit der Abspaltung des Südens an sich verbunden, sondern geht auch von den Verhandlungen selbst aus.

### **Verhandlungspunkte und Lösungsansätze**

Die Verhandlungen sind in vier Bereiche gegliedert, für die jeweils eine (von Vertretern beider Parteien zusammengesetzte) Arbeitsgruppe zuständig ist: Staatsangehörigkeit und Bürgerrechte; Sicherheit; Wirtschaft, Finanzen und natürliche Ressourcen; sowie internationale Verträge und Rechtsfragen. Darüber hinaus gibt es zwei Themenkomplexe, die nicht Teil der Gespräche in diesem Rahmen sind, jedoch ebenso große Bedeutung für die zukünftigen Nord-Süd-Beziehungen haben: Es sind dies der Verlauf der gemeinsamen Grenze und die Zugehörigkeit des von beiden Seiten beanspruchten, an der Nord-Süd-Grenze gelegenen Abyei.

Auf der Agenda stehen in den Verhandlungen insbesondere folgende Fragen:

*Erdöl.* Während der vom CPA eingesetzten Übergangsperiode wurden die Exporterlöse aus dem in den südlichen Bundesstaaten produzierten Erdöl, das mittlerweile über drei Viertel der sudanesischen Gesamtproduktion ausmacht, zu gleichen Teilen

zwischen der Zentral- und der südlichen Regionalregierung geteilt. Dieses Arrangement war eine der wichtigsten Stützen des bisherigen Erfolgs des CPA, da es beiden Seiten ein handfestes finanzielles Interesse an der Fortführung der Vereinbarung verlieh. Mit dem Ende der Übergangsperiode endet auch das Wealth-Sharing-Agreement des CPA. Aufgrund der geostrategischen Lage müssen jedoch notgedrungen neue Vereinbarungen getroffen werden. Denn während der Großteil der Reserven im Süden liegt, verläuft die gesamte Exportinfrastruktur durch den Norden zu den Häfen am Roten Meer. Wenngleich die Zentralregierung sich in dieser Hinsicht in einer starken Verhandlungsposition befindet, kann von einseitiger Abhängigkeit der südlichen Regierung keine Rede sein: Da Erdöleinkünfte in den letzten Jahren etwa die Hälfte des Budgets der Zentralregierung und über 90 Prozent jenes der südlichen Regionalregierung ausmachten, besteht hier die Möglichkeit, ein für beide Seiten attraktives Arrangement herzustellen, das eine ähnlich stabilisierende Rolle wie sein Äquivalent im CPA spielen könnte. Eine solche Übereinkunft könnte zum Beispiel die Erhebung von Transitgebühren oder eine stärkeren Beteiligung des staatlichen Unternehmens Sudapet an den Konsortien im Süden umfassen. Eine Weiterführung des gegenwärtigen Wealth-Sharing-Agreements, das heißt eine auf dem Wert des im Südsudan produzierten Erdöls beruhende Aufteilung der Erlöse, ist auch denkbar, möglicherweise mit veränderten Anteilen für Nord und Süd. Solch eine Vereinbarung könnte jedoch wie schon in der Übergangsperiode zu Streit führen, falls die Produktionsmenge nicht für beide Seiten nachprüfbar ist. Zweitrangig, aber rechtlich und technisch komplizierter, werden Übereinkünfte über bestehende Verträge und das in den südlichen Ölfeldern investierte Kapital sein.

Dass ein solches Übereinkommen getroffen werden muss, ist auf beiden Seiten weitgehend unstrittig, schon allein deshalb, weil die südliche Regierung derzeit keine andere Option hat. Der Bau einer alterna-

tiven Exportpipeline über Kenia ist noch höchst unsicher und würde (wenn überhaupt) erst in frühestens drei Jahren beginnen. Dies hängt unter anderem von den Vorkommen ab, die in der Block-B-Konzession gefunden werden. Das vom Erdöl-Konzern Total angeführte Konsortium, das dieses Feld erschließen wird, hat jedoch noch nicht mit der Exploration begonnen. Eine Rolle spielt auch der eventuelle Bau einer Pipeline von Uganda an die kenianische Küste, welche die Kosten einer südsudanesischen Zuleitungspipeline stark verringern könnte. Eine solche südliche Exportpipeline würde das gegenwärtige Kräfteverhältnis zwischen Nord und Süd entscheidend verändern – und wenngleich sie für die südliche Regierung die ersehnte finanzielle Unabhängigkeit vom Norden bringen würde, so könnte sich die daraus folgende Verschiebung der Machtbalance zwischen Nord und Süd destabilisierend auswirken. Bis dahin aber wird ein Arrangement zwischen den beiden Seiten vor allem von der Frage abhängen, in welchem Maß der Norden an den Exporteinnahmen des Südens beteiligt wird. Das bedeutet jedoch nicht, dass dieser Verhandlungspunkt kein Konfliktpotential birgt; denn die Vorstellungen über die Höhe des nordsudanesischen Anteils gehen weit auseinander, und ein Einsatz der hier zur Verfügung stehenden Druckmittel – wie zum Beispiel ein temporärer Exportstopp von Seiten des Nordens – würde einen Kriegsgrund darstellen.

*Staatsangehörigkeit, Handels-, Migrations- und Landnutzungsrechte.* Wie Staatsbürgerschaft, Reise- und Residenzrecht der beiden zukünftigen (Teil-)Staaten definiert werden, hat grundlegende Konsequenzen für die Südsudanesischen, die sich im Norden des Landes aufhalten (ihre Zahl ist stark umstritten, liegt aber wohl zwischen 1,5 und 2 Millionen), und für nomadisierende Bevölkerungsgruppen auf beiden Seiten der Nord-Süd-Grenze. Bei diesem Verhandlungspunkt geht es nicht nur um Reisefreiheit und Aufenthalts- sowie Arbeitserlaubnisse, sondern auch um die Regulierung des Handels sowie um die Nutzung von Weideflächen und

Wasserquellen im jeweils anderen Teil des Landes. Hier bieten sich der Zentralregierung einige Druckmittel, wie etwa die Androhung, Südsudanesischen im Norden nach der Unabhängigkeit des Südens auszuweisen, was zusätzliche schwere Belastungen für den ohnehin wirtschaftlich sehr schwachen südlichen Staat mit sich bringen würde. Es ist zu befürchten, dass Politiker der Zentralregierung tatsächlich mit diesem Säbel rasseln werden, um das Wahlverhalten von Südsudanesischen im Norden zu beeinflussen; ob entsprechende Maßnahmen aber nach der Sezession auch durchgeführt würden, ist fraglich. Andererseits ist die Migration von nördlichen Bevölkerungsgruppen nach Süden stärker ausgeprägt als umgekehrt. Zu diesen zählen auch arabischstämmige Viehzüchter (*Baggara*), die für die Kontrolle der NCP über die Grenzregion wichtig sind. Dieser Faktor stärkt wiederum die Verhandlungsposition der südlichen Regierung. Darüber hinaus ist mit der Regulierung des Status von Südsudanesischen im Norden auch jener von Nordsudanesischen verbunden, die im Süden Handel betreiben.

Soll der Sezessionsprozess einigermaßen geregelt verlaufen, müssen die Regierung in Khartoum und die südliche Regionalregierung versuchen, die bestehenden gegenseitigen Abhängigkeiten für den Ausbau enger und tragfähiger Beziehungen zwischen den beiden Staaten zu nutzen, anstatt sich darin zu übertreffen, Einschränkungen für Staatsbürger des jeweils anderen Teils zu ersinnen. Letzteres stellt für beide Parteien indes eine naheliegende und vermutlich in den Gesprächen auch sichtbar gemachte Handlungsoption dar. Denn sie könnten in solchen Einschränkungen ein Druckmittel sehen und sich erhoffen, damit Zustimmung in Bevölkerungsgruppen auf der eigenen Seite der Grenze zu sammeln. Die schwierigere, letztlich aber stabilere Lösung ist eine durchlässige Grenze. An der detaillierten Festlegung der Rechte und Pflichten der jeweils anderen Staatsbürger führt kein Weg vorbei, da unregulierte Migration und Landnutzung zu Konflikten zwischen den

verschiedenen Bevölkerungsgruppen führen würde. Solche Konflikte könnten sich auch leicht zur kriegerischen Auseinandersetzung mit Folgen für die Nord-Süd-Beziehungen ausweiten, denn gerade Baggara-Gruppen werden wegen ihrer Rolle während des Bürgerkriegs von der SPLA immer noch mit großem Misstrauen betrachtet.

*Nord-Süd-Grenze.* Der Grenzverlauf ist kein eigentlicher Bestandteil der Verhandlungen für die Zeit nach dem Referendum, da er schon lange vor dem Abstimmungstermin geregelt werden sollte; NCP-Führer haben in den letzten Wochen zornige Reaktionen bei der SPLM hervorgerufen, als sie die Abhaltung des Referendums von der Festlegung der Grenze abhängig machen wollten. Deren Verlauf bleibt in mindestens sechs Abschnitten strittig. Darunter befinden sich das Ölförderareal Heglig zwischen den Bundesstaaten Süd-Kordofan und Unity und Territorien im Grenzgebiet zwischen West Bahr al-Ghazal und Süd-Darfur, die reich an Uran- und Kupfervorkommen sein sollen. Bei diesen Streitpunkten stehen sich die Verhandlungspositionen diametral gegenüber und die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen ist offensichtlich, umso mehr, als die Ansprüche beider Regierungen sich in einigen Fällen auf jene lokaler Bevölkerungsgruppen stützen und mit Landnutzungsrechten verknüpft sind. Wenn es gelingt, diese Rechte vom Problem des Grenzverlaufs abzukoppeln, ließe sich das Risiko von Grenzkonflikten verringern. Dafür müssen Vereinbarungen nicht nur auf nationaler, sondern auch auf lokaler Ebene getroffen werden. Ebenso wichtig ist jedoch die Frage, wie durchlässig die Grenze ist. Die Einigung auf eine offene Grenze, bei der auf klare Regelungen für den Transit nicht verzichtet werden muss, könnte die wechselseitigen Beziehungen stabilisieren, wozu eine Verbesserung der Infrastruktur zwischen den beiden Teilen zusätzlich beitragen würde. Gegenwärtig ist das Gebiet entlang der Nord-Süd-Grenze wirtschaftlich sehr stark an den Norden angebunden, während die südlicheren Bundesstaaten ihre Waren fast ausschließ-

lich über Uganda und Kenia importieren. Ein Ausbau der Infrastruktur könnte diese Disparitäten ausgleichen und zu wachsenden Handelsströmen in beide Richtungen führen. In Anbetracht des besseren Zustands des Handelswesens im Norden dürfte dies vor allem für die Zentralregierung interessant sein, die ja auch in jüngster Zeit die Erweiterung des Schienen- und Straßennetzes im Grenzgebiet in bescheidenem Umfang wiederbelebt hat.

*Abyei.* Der Streit um Abyei ist kein eigentlicher Gegenstand der gegenwärtigen Nord-Süd-Verhandlungen. Die Zugehörigkeit des Gebiets zum Norden bzw. Süden soll laut CPA in einem lokalen Referendum geklärt werden, das parallel zum Unabhängigkeitsreferendum im Süden abgehalten werden soll. Die Vorbereitungen für das Abyei-Referendum sind jedoch in noch größerem Verzug und die Kriterien für Wahlberechtigung äußerst umstritten, so dass die Abyei-Frage immer mehr zur Verhandlungssache wird. Die NCP schlug im September vor, das Abyei-Referendum abzusagen, das Gebiet zu einer gemeinsamen, demilitarisierten Zone zu erklären und der lokalen Bevölkerung sowohl die nord- als auch die südsudanesischen Staatsbürgerschaft zu verleihen. Die SPLM steht dem Vorschlag ablehnend gegenüber, auch weil seine Verwirklichung ein Abweichen von den zentralen Bestimmungen des CPA bedeuten würde – was letztendlich das Unabhängigkeitsreferendum selbst in Frage stellen könnte. Jedoch böte eine Verhandlungslösung die Möglichkeit, den Konflikt um Abyei zu entschärfen. Denn das Abyei-Referendum würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gewaltsamen Zusammenstößen in der Region führen. Der Streit um den Distrikt hat nicht nur eine nationale Dimension (in dem Gebiet liegen Ölfelder), sondern ist auch auf lokaler Ebene besonders explosiv, wo es um die Siedlungs- und Landnutzungsrechte der Ngok Dinka (eine von der SPLM vertretene ethnische Gruppe) und Misseriya (eine Baggara-Gruppe) geht. Eine stabile Lösung lässt sich deshalb nur finden, wenn keine der beiden Gruppen ihre Rechte verliert,

falls Abyei dem Süden bzw. Norden zugeschlagen wird.

*Währung.* Da die Erdöl-Exporteinnahmen für die Budgets beider Staaten einen wesentlichen Faktor darstellen und die Zahlungsbilanzen beider Teile in vergleichbarem Maße prekär sind, ist es durchaus denkbar, dass das Sudanese Pfund weiterhin als gemeinsame Währung verwendet werden kann. Dies könnte eine weitere stabilisierende Verbindung zwischen den zwei Staaten darstellen; jedoch stellt sich in diesem Fall die Frage, wie der Einfluss beider Seiten auf die in Währungsangelegenheiten maßgebliche Institution, gegenwärtig die Sudanese Zentralbank, geregelt wird. In der südlichen Regierung scheint die Option einer gemeinsamen Währung bisher überwiegend auf Ablehnung zu stoßen, weil darin ein zusätzliches Element der Anbindung an den Norden und eine weitere Einflussmöglichkeit Khartums auf den Süden gesehen wird. Aus Sicht der Zentralregierung wiederum müsste eine solche gemeinsame Währung mit haushaltspolitischen Kontrollmechanismen verbunden sein, da eine Fiskalkrise im Süden die Währung destabilisieren könnte. Ein solches gemeinsames Währungssystem zu konstruieren würde vor allem den Süden einige Überwindung kosten. Die unter dem Gesichtspunkt enger Nord-Süd-Beziehungen weniger attraktive Alternative – welche aber die SPLM-Führungsriege gegenwärtig zu bevorzugen scheint – wäre eine vorübergehende Übernahme des US-Dollars als offizielle Währung des Süd-Sudan.

*Auslandsschulden.* Sudans Auslandsschulden beliefen sich Ende 2009 mit 35,7 Milliarden US-Dollar auf etwa 65 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Altlasten, die vor allem aus den 1970er Jahren stammen, machen den Großteil des Schuldenbergs aus. Im großen Ganzen hat Sudan diese Altschulden seit Mitte der 1980er Jahre nicht mehr bedient und in den letzten Jahren vor allem aus China, Indien und den Golfstaaten neue Kredite erhalten. Trotz einer im Allgemeinen den Ansprüchen des Internationalen Währungsfonds (IWF)

genügenden Finanzpolitik konnte Sudan bisher nicht an der Initiative für einen multilateralen Schuldenerlass in hochverschuldeten armen Ländern (Highly Indebted Poor Countries, HIPC) teilnehmen. Grund dafür sind hauptsächlich außenpolitische Kalküle in den USA, die Sudan seit 1997 mit Sanktionen belegt haben, und anderen westlichen Geberländern. Die Zentralregierung wird in den Verhandlungen versuchen, dem Süden im Falle der Abspaltung einen Teil der Schulden zuzuschieben. Dies wird von der SPLM vehement abgelehnt. Von der Fragwürdigkeit dieses Vorhabens ganz abgesehen, bieten sich der Gebergemeinschaft hier grundsätzlich zwei Optionen: entweder einen multilateralen Schuldenerlass in die Wege zu leiten, der die gesamten Altschulden des Sudan umfasst (gleich, ob und wie diese in den Verhandlungen zwischen Nord und Süd aufgeteilt werden), oder diesen Schuldenerlass nur auf die dem Südsudan in den Verhandlungen zugeschobenen Schulden anzuwenden. Die erstere Option könnte, auf einen Prozess von mehreren Jahren ausgerichtet, einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Nord-Süd-Beziehungen in der entscheidenden Phase des Sezessionsprozesses und der Entstehung des südlichen Staates leisten, indem sie die Einflussmöglichkeiten der westlichen Geber vor allem auf die Zentralregierung um einiges erhöhen würde. Genau diese Einflussmöglichkeiten würden dagegen vertan, wenn man sich für die zweite Option entschiede.

*Sicherheit.* Die wichtigste Verhandlungsfrage im Bereich Sicherheit betrifft die Zukunft der sogenannten Joint Integrated Units (JIUs). Diese aus gleich starken Komponenten der Armeen der Zentralregierung (Sudanese Armed Forces, SAF) und der südlichen Regierung (SPLA) zusammengesetzten Militäreinheiten sollen im unwahrscheinlichen Fall der Einigkeit des Sudan den Nukleus einer neuen nationalen Armee formen. Die SAF haben circa 10 000 Mann in JIUs im Südsudan stationiert, die im Falle der Abspaltung des Südens entweder nach Norden verschoben oder nachweisbar

und nachhaltig demobilisiert werden müssen. Der Großteil der SAF-Komponenten von JIUs sind Südsudanesen, bei einem geringen Prozentsatz davon handelt es sich um ehemalige Mitglieder von Milizen. Da zumindest ein Teil dieser Truppen sich weigern wird, aus ihrer Heimat verlegt zu werden (oder nach der Verlegung zu ihrem Ursprungsort zurückkehren könnte), stellen die JIUs ein Sicherheitsrisiko dar. Eine Gefahr ergibt sich auch aus der Möglichkeit, dass beide Regierungen nach der Abspaltung versuchen könnten, über solche und andere bewaffnete Gruppen die Lage im jeweils anderen Teil zu destabilisieren. Die SPLA beschuldigt Khartum schon jetzt, mehrere Rebellionen im Süden zu unterstützen und lokale Konflikte zu schüren, und einiges spricht dafür, dass manche dieser Anschuldigungen berechtigt sind. Ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist die Truppenkonzentration auf beiden Seiten der gemeinsamen Grenze. In Anbetracht dieser Umstände wird auch über das Ende der Übergangsperiode hinaus Bedarf für eine internationale Monitor- und Verifizierungsmission bestehen, die sich auch mit Maßnahmen der Vertrauensbildung zwischen den beiden Armeen engagieren könnte. Das aktuelle Mandat der UN-Mission in Sudan (UNMIS) endet am 30. April 2011, die betreffende UN-Sicherheitsratsresolution 1919 (2010) erwähnt aber ausdrücklich die wahrscheinliche Verlängerung des Auftrags. Da das vornehmliche Ziel von UNMIS seit 2005 ist, die Umsetzung des CPA zu begleiten, müsste ihr Mandat nach der Abspaltung des Südens aber an die neue Lage angepasst werden.

*Wasser.* Sowohl die Zentralregierung als auch Ägypten werden versuchen, von der südlichen Regierung Garantien für die Fortdauer des 1959 zwischen Ägypten und Sudan unterzeichneten Nilwasserabkommens zu erhalten. Die Vereinbarung teilt die Nilwassernutzung zwischen den beiden Staaten auf und wurde daher von südlichen Anrainerstaaten in den letzten Jahren vehement angefochten. Die Kernfrage wird hier sein, wie die Sudan 1959 zugemessenen

18,5 Milliarden Kubikmeter pro Jahr zwischen Nord und Süd aufgeteilt werden. Der Norden, mit seiner weitaus größeren Bevölkerung und großflächigem Bewässerungsanbau, wird den Löwenanteil für sich beanspruchen. Da der Wasserbedarf des Südens, zumindest für das kommende Jahrzehnt, sehr beschränkt sein wird, sind Konflikte wegen dieses Punkts unwahrscheinlich. Mit der Quotenfrage verbunden ist auch das seit 1983 stillgelegte Projekt des Jonglei-Kanals, welches zum Ziel hatte, die Wasserverdunstung am Weißen Nil durch eine partielle Trockenlegung der riesigen Sumpfgebiete des Südens zu verringern. Ägypten könnte versuchen, dieses Bauvorhaben im Zuge der Nord-Süd-Vereinbarungen wiederaufleben zu lassen, was jedoch auf den Widerstand der örtlichen Bevölkerung und internationaler Nichtregierungsorganisationen stoßen dürfte. Andererseits könnte ein solches Projekt dazu dienen, Ägypten als Garanten der Nord-Süd-Beziehungen in den Sezessionsprozess einzubinden.

### **Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten externer Akteure**

Es bieten sich also eine Reihe von Möglichkeiten, die schwierigen Beziehungen zwischen den – vermutlich bald – zwei Staaten in der äußerst konflikthanfälligen Übergangsphase der ersten Jahre nach dem Referendum zu stabilisieren. Den Hebel dazu bilden in fast jeder Hinsicht Interdependenzen, die herausgearbeitet und gestärkt werden müssen: in Bezug auf die Erdöl-Exporteinnahmen, grenzüberschreitenden Handel, grenzüberschreitende Arbeit und Landnutzung sowie eine gemeinsame Währung. Auch (oder gerade dann), wenn der Süden unabhängig wird, wären enge Nord-Süd-Beziehungen in diesen Bereichen eine eminent wichtige Vorbeugungsmaßnahme gegen drohende Konflikte. Jedoch dürfte ein Ausbau des bilateralen Verhältnisses während des Sezessionsprozesses beide Seiten einiges an Überwindung kosten. Dies gilt vor allem für



© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**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

den Süden, der sich schon in der Übergangsperiode immer stärker an seine südlichen und östlichen Nachbarn sowie an westliche Geberstaaten und Sicherheitsgaranten (allen voran die USA) angelehnt hat. Als ehemalige Rebellenbewegung mit einem ausgeprägten Misstrauen gegenüber Khartum dürfte die SPLM dem Reflex unterliegen, sich vom Norden abzuwenden, um sich als souveräner neuer Staat zu behaupten. Dagegen wird die NCP in den weiter bestehenden Verbindungen zwischen den beiden Landesteilen vor allem eine Möglichkeit sehen, ihre bisherige Vormachtstellung in den Beziehungen mit dem Süden zu bewahren und auszuspielen. Beides steht im Widerspruch zu der stabilisierenden Wirkung, die eine enge Interdependenz entfalten könnte. Und schließlich besteht auch die Gefahr, dass eine zu große Nähe zwischen den beiden unabhängigen Staaten vor allem im Wirtschaftsbereich zu Ungleichgewichten führen könnte, die sich ihrerseits destabilisierend auswirken, wenn nämlich der Süden durch seine Abhängigkeit von der Exportinfrastruktur des Nordens, vom Handel mit diesem und von dessen Währung in einem unerwünschten Maß dem Einfluss Khartums ausgesetzt ist.

Natürlich müssen die für enge und stabile Beziehungen nötigen Kompromisse letztlich von den beiden Parteien selbst ausgehen: Internationale Beobachter und Vermittler sind in den Verhandlungen bisher kaum präsent, und insbesondere im Hinblick auf die Zentralregierung sind die Einflussmöglichkeiten Deutschlands und der EU äußerst begrenzt. Trotzdem sollten beide Seiten dazu ermuntert werden, dem Reflex der gegenseitigen Abschottung zu widerstehen. Dies gilt noch mehr in Bezug auf die südliche Regierung, die in der Rückendeckung durch westliche Geberländer ein Gegengewicht zum Einfluss Khartums herzustellen sucht. Die stärkere Anbindung des Südens an seine südlichen und östlichen Nachbarn (Uganda, Kenia, Äthiopien) sowie an westliche Geberländer könnte jedoch zu einer weiteren Polarisierung zwischen den beiden Seiten führen.

Anstatt durch die Unterstützung der südlichen Regierung ihre Loslösung vom Norden zu beschleunigen und damit die Gefahr von Konflikten zwischen den beiden Teilen zu erhöhen, sollten externe Akteure versuchen, den innersudanesischen Integrationsprozess zu fördern und Ungleichgewichten in den Nord-Süd-Beziehungen vorzubeugen.

Dort, wo keine solchen offensichtlichen wechselseitigen Abhängigkeiten bestehen, gibt es dennoch Möglichkeiten, von außen Kompromisse herbeizuführen bzw. abzusichern und, wo angebracht, Druck auszuüben. Dies gilt insbesondere in puncto Staatsschulden. Ein Erlass dieser Schulden, der mit einem Nord-Süd-Abkommen gekoppelt wäre, böte die Chance, den Einfluss der Geberstaaten auf die Zentralregierung bedeutend zu erweitern. Ein Schuldenerlass wurde auch vom US-Sondergesandten Gratiation in Aussicht gestellt, als Anreiz für Khartum zur Kooperation; allerdings käme solch eine Maßnahme und die schrittweise Aufhebung der US-Sanktionen nach Gratians' Vorschlag erst nach Erfüllung des CPA und der friedlichen Beendigung des Darfur-Konflikts in Frage. Eine noch effektivere Lösung, für die Deutschland auch beim IWF und bei der Weltbank werben könnte, wäre ein gestaffelter Schuldenerlass, mit dem begonnen würde, sobald die Nord-Süd-Vereinbarungen stehen. Eine weitere Gelegenheit für Deutschland und die EU, stabilisierend auf den Sezessionsprozess einzuwirken, böte sich mit einer Verlängerung der UN-Mission in Sudan, unter verändertem Mandat. Diese Mission sollte die Einhaltung von Sicherheitsabkommen überwachen und könnte vertrauensbildende Maßnahmen unterstützen. Und schließlich gibt es Möglichkeiten für die deutsche und europäische Entwicklungszusammenarbeit, die Nord-Süd-Beziehungen zu festigen, indem sie Hilfe beim Ausbau jener Infrastruktur anbietet, welche die beiden Landesteile über die Nord-Süd-Grenze hinweg verbindet.