



Marina Peter / Emmanuel LoWilla

Stabilität, Sicherheit und Entwicklung in Nachkriegssituationen

Sind Politik und Instrumente der Europäischen Union ein kohärenter Beitrag?

Der Fall des Südsudan

Eine Studie im Auftrag des
Dachverbandes protestantischer Hilfsorganisationen in Europa (APRODEV)

Mai 2008

Deutsche Fassung (November 2008)
herausgegeben von

Brot
für die Welt

 **eed**
Evangelischer
Entwicklungsdienst

Herausgegeben von

Brot für die Welt
Stafflenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
Ulrich-von-Hassell-Str. 76
53123 Bonn

Redaktion

Wolfgang Kaiser, Caroline Kruckow, Wolfgang Heinrich Mechtild Ritter, Jule Rode, Birte Detjen

Übersetzung

Felicitas Dersein-Oehmichen, 33813 Oerlinghausen

Titel der englischen Originalausgabe:

Too Big – Too Many – Too Much

Policies and Instruments of the European Union in „post-peace agreement“ areas: a coherent contribution to stability, security and development? The Case of Southern Sudan.

Herausgegeben von APRODEV – Association of World Council of Churches Related Development Organizations in Europe, May 2008

Boulevard Charlemagne 28

B – 1000 Brussels

www.aprodev.net

Die in diesem Bericht zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind die der Autoren. Sie entsprechen nicht unbedingt der Meinung von APRODEV oder seinen Mitgliedern.

Anmerkung der Übersetzerin:

Auf Grund der besseren Lesbarkeit wurden nicht durchgängig die weiblichen und männlichen Formen verwendet. Es sind jedoch immer Personen beiderlei Geschlechts gemeint.

Marina Peter / Emmanuel LoWilla

Stabilität, Sicherheit und Entwicklung in Nachkriegssituationen

Sind Politik und Instrumente der Europäischen Union ein kohärenter Beitrag?

Der Fall des Südsudan

Eine Studie im Auftrag des
Dachverbandes protestantischer Hilfsorganisationen in Europa (APRODEV)

Mai 2008

Deutsche Fassung (November 2008) herausgegeben von

Brot für die Welt, Stuttgart und Evangelischer Entwicklungsdienst e.V., Bonn

Inhalt

Vorwort der deutschen Fassung.....	1
Grenzen der Kohärenz.....	3
Vorwort der englischen Ausgabe.....	7
Landkarte des Sudan.....	8
Zitate.....	9
Einleitung.....	10
Hintergrund.....	11
Die aktuelle Situation und die Hauptprobleme für die Zusammenarbeit im Sudan.....	14
Ein Überblick.....	14
Der Status von Frauen im Südsudan	19
Die Europäische Union – ein komplexes Gebilde aus Institutionen.....	21
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik des Rates (CFSP).....	23
Die EU und (das Horn von) Afrika.....	24
Die Beziehungen zwischen der EU und dem Sudan nach 1990.....	25
Die EU als Teil der Multi-Donor-Gemeinschaft im Sudan.....	28
Die Gemeinsame Bewertungsmission (JAM) / Sudan-Konsortium.....	28
Der Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF) und das Joint Donor Office.....	29
Die Durchführung der Politik im Südsudan.....	33
Die EU-Entwicklungshilfe / Das Länderstrategiepapier (CSP).....	33
Der EU-Sonderbeauftragte (SR).....	34
Die Finanzinstrumente der EU im Südsudan.....	37
Überblick.....	37
Das Instrument für Stabilität (IfS).....	41
Die Humanitäre Hilfe.....	43
Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF).....	43
Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	47
Allgemeine Schlussfolgerungen.....	47
Allgemeine Empfehlungen.....	47
Besondere Empfehlungen in Bezug auf den Südsudan.....	48
Ein Schlussplädoyer der Autoren.....	51
Abkürzungen.....	52
Bibliographie.....	54
Anhang: Struktur der Regierung des Südsudan.....	57
Die Autoren.....	58

Im Jahre 2005 veröffentlichten Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst die Studie „Wessen Sicherheit?“ von Clive Robinson. Im Auftrag von APRODEV - dem Dachverband protestantischer Hilfsorganisationen in Europa - hatte Robinson den politischen Diskurs über die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der Europäischen Union untersucht. Sein besonderes Augenmerk galt der Frage, welches Sicherheitsverständnis der EU-Politik zugrunde liegt und welche Auswirkungen die neuen politischen Strategien – nämlich die Verknüpfung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik – auf die Situation im Süden haben könnten. Dabei recherchierte er auch, wie sich diese Strategien auf den Handlungsraum zivilgesellschaftlicher Akteure auswirken würden.

Die Arbeitsgruppe Sicherheits- und Entwicklungspolitik von APRODEV verfolgte diese Fragestellung weiter. Während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 führte sie mehrere Workshops mit afrikanischen Vertretern der Zivilgesellschaft durch. Sie beschloss außerdem, anhand eines Länderbeispiels prüfen zu lassen, ob die neuen Instrumente und Strategien der EU aus den Jahren 2006 und 2007 zu einem höheren Maß an Kohärenz geführt haben. Wie in der Studie „Wessen Sicherheit“ sollte nun am konkreten Fall untersucht werden, wie sich Politik und Strategien der EU auf die Rolle und den Handlungsfreiraum von zivilgesellschaftlichen Akteuren auswirken.

Eine Reihe von Gründen legte es nahe, den Sudan als Fallbeispiel zu nehmen. Dort hatte sich seit Beginn der 1990er Jahre unter starker Beteiligung der sudanesischen Kirchen und Frauenorganisationen ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Akteure entwickelt, dem es im ersten Schritt darum ging, die Bevölkerung vor Kriegshandlungen zu schützen. Brot für die Welt und der Evangelische Entwicklungsdienst unterstützten und begleiteten dieses zivilgesellschaftliche Engagement von Anfang an.

Als Folge ihres Engagements für den Schutz der Bevölkerung mischten sich sudanesischen Kirchen und zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv in die Debatte über ein Friedensabkommen ein. Sie entwickelten mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren Visionen für eine friedliche und tragfähige Gesellschaft im Sudan. Das „umfassende Friedensabkommen“, das am 9. Januar 2005 unterzeichnet wurde, ist von dieser breiten Beteiligung beeinflusst. Es lag daher nahe zu fragen, wie sich das verstärkte internationale Engagement nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens auf die lokalen Akteure auswirkt. Können sie ihre Arbeit für einen belastbaren Frieden und eine tragfähige Entwicklung fortsetzen? Ist das Engagement der EU kohärent und verstärkt es vielleicht den Beitrag der sudanesischen Zivilgesellschaft?

„Wahre und dauerhafte Veränderungen im Land können nur durch die Sudanesischen und Sudanesen selbst herbeigeführt werden“, betonen die Autoren dieser Studie. Oder, wie es der EED in einer früheren Publikation nannte: Frieden muss von innen wachsen.

Mit dieser Studie möchten die Herausgeber Klarheit in die verwirrenden und komplexen Zusammenhänge der EU-Strategien und Aktivitäten im Südsudan bringen. Zugleich möchten sie mit dieser Studie Hinweise liefern, wie die Kohärenz europäischen Handelns in komplexen Nachkriegssituationen verbessert werden kann mit dem Ziel, einen nachhaltigen Beitrag zur Friedensförderung zu leisten.

Bonn / Stuttgart

Pfarrer Wilfried Steen
Vorstand Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.

Pfarrerinnen Cornelia Füllkrug-Weitzel
Direktorin "Brot für die Welt"

Kohärent zu handeln ist die erklärte Maxime der europäischen Regierungen. Wie so häufig, ist der Schritt vom Anspruch zur Realität aber schwierig. Das gilt nicht zuletzt für einen Bereich, mit dem sich die vorliegende Studie von Marina Peter und Emmanuel LoWilla befasst: der Suche nach Frieden in Ländern, die einen lange währenden und grausamen Krieg erlebt haben.

Kohärenz kann in einer solchen Situation vieles bedeuten; z.B. die Verknüpfung von Aktivitäten, die Gewalt beenden, mit Aktionen, die physische Sicherheit und neues Vertrauen zwischen Menschen schaffen; die Verschränkung von Maßnahmen, die von den bisherigen Konfliktparteien zugunsten des Friedens und der Beseitigung der Konfliktursachen initiiert werden, mit denen ausländischer Akteure, die friedensfördernd und -sichernd eingreifen.

Gerade in post-Konflikt-Situationen kohärent handeln zu wollen, betonen auch die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedsstaaten. Sie haben deshalb in den letzten Jahren diesem Thema viel politische Aufmerksamkeit geschenkt und nach neuen Wegen gesucht. Ihre außen-, friedens- und sicherheitspolitischen Anstrengungen sollen glaubwürdig und wirksam mit entwicklungspolitischen Programmen verknüpft werden. Untereinander, mit Dritten und mit den Akteuren in den Krisenländern soll an einem Strang gezogen werden - zugunsten von Frieden, der Bekämpfung der Ursachen von Armut und der Achtung der Menschenwürde.

Die Autoren der vorliegenden Studie haben am Beispiel des Sudan untersucht, ob und in welchem Umfang die EU ihren eigenen Ansprüchen gerecht wird. Die Lage im Sudan ist in vielen Aspekten vergleichbar mit der in anderen Ländern, in denen die Konfliktparteien einen Friedensschluss vereinbart haben: Der schwierige Übergang vom Kriegszustand zu einer friedlichen Gesellschaft ist zu bewältigen. Aber wie andere Situationen auch, weist der Sudan in der „Nachfriedensvertrags - Ära“ ebenfalls eine Reihe von Besonderheiten auf.

In einem Teil des Landes, im Südsudan, soll ein Friedensvertrag umgesetzt, Frieden aufgebaut und im ganzen Land „der nationalen Einheit eine Chance gegeben“ werden. Für eine Übergangszeit von 6 Jahren hat das zwischen der Zentralregierung in Khartum und der südsudanesischen Befreiungsbewegung SPLM/A vereinbarte „Umfassende Friedensabkommen“ (Comprehensive Peace Agreement, CPA) vom 9. Januar 2005 einen Staat „mit zwei Systemen“ geschaffen.

In anderen Teilen des Sudan, vor allem in Darfur, wird währenddessen mit äußerster Härte Krieg geführt oder Konflikte gewaltsam ausgeübt. In Darfur ist die gegenwärtig größte humanitäre Krise in Afrika eingetreten. Hunderttausende sind getötet, aus ihrer Heimat vertrieben und ihrer Lebensgrundlagen beraubt worden. Ein Ende der Gewalt ist nicht in Sicht. Immer deutlicher zeichnet sich ab, dass der Krieg in Darfur und das Maß an Aufmerksamkeit, das er in der internationalen Gemeinschaft auf sich gezogen hat, die Umsetzung des Friedensabkommens im Süden gefährdet. Der Aufbau der Grundlagen für einen tragfähigen Frieden im Süden liegt bereits heute deutlich hinter dem im Friedensvertrag vereinbarten Zeitplan zurück. Die erhoffte „Friedensdividende“ ist vier Jahre nach dem Ende der Kampfhandlungen noch nicht sichtbar geworden. Zweifel machen sich breit, dass die im Friedensvertrag beschlossene Reform des politischen Systems des Sudan tatsächlich durchgeführt wird. Diese Transformation des politischen Systems aber ist der Dehn- und Angelpunkt des umfassenden Friedensvertrages und für die Menschen in den vom jahrzehntelangen Krieg zerstörten Gebieten die zwingende Voraussetzung dafür, dass sie Vertrauen in den „Staat“ entwickeln können.

Das Comprehensive Peace Agreement sieht vor, dass ein neues nationales Regierungssystem eingeführt werden soll. Derzeit ist aber völlig offen, ob es nach Ablauf der Übergangsperiode im Jahre 2011 überhaupt noch den Staat Sudan geben wird, oder ob der Süden sich für die Trennung vom Rest des Landes entscheidet. Der

Weg zu einer wirklichen „Nachkriegssituation“ ist also noch sehr weit.

Die Verhandlungen über das Friedensabkommen hatten sich länger hingezogen als erwartet. Viele internationale und zwischenstaatliche Organisationen, darunter auch die EU, nutzten dies, um sich auf die Zeit nach dem Friedensabkommen und die Aufbaunotwendigkeiten einzustellen. Das Umfassende Friedensabkommen bot und bietet - so die Autoren der vorliegenden Studie - allen nationalen Kräften und internationalen Akteuren „neue und faszinierende Möglichkeiten, als Partner am Wiederaufbau mitzuwirken“. Um die in der aktuellen Situation liegenden Chancen nutzen zu können, dürfen die Gefahren nicht übersehen werden: Zu häufig schon haben nicht abgestimmte, teilweise konkurrierende oder gar gegensätzliche Strategien ausländischer Akteure zu ungleichgewichtigen Entwicklungen, erneuter Eskalation von Gewalt und zum Scheitern von Friedensprozessen geführt. In seltener Einmütigkeit hatten die internationale Gemeinschaft den Verhandlungsprozess, der zu dem Umfassenden Friedensabkommen geführt hatte, unterstützt. Die Notwendigkeit, im Sudan auch nach der Unterzeichnung des CPA kohärente und gut koordinierte Strategien zu verfolgen, ist immer wieder und von vielen betont worden.

Marina Peter und Emmanuel LoWilla beschreiben, dass es bedauerlicherweise genau daran im Sudan aktuell mangelt. Die Bemühungen zur Durchsetzung ansatzweise kohärenter Strategien stoßen immer wieder auf gravierende Probleme. Der Sudan als Land ist zu groß, zu viele in- und ausländische Akteure verfolgen dort ihre Interessen, zu viele Probleme führen in zu vielen Teilen dieses riesigen Landes zu Konflikten mit hohem Gewaltpotential. Viel Aufmerksamkeit wird zugleich von der aktuellen Krise in Darfur zu Lasten anderer Landesteile absorbiert.

Im Grundsatz, der sich in zahlreichen politischen Erklärungen und Grundsatzpapieren internationaler Organisationen und in der Meinung von Experten widerspiegelt, besteht Einigkeit: Ein hohes Maß an Koordination, Kooperation und kohärentem Handeln unterschiedlicher Akteure ist gerade in komplexen Umbruchsituatio-

nen erforderlich. In der Praxis aber stellen sich zahlreiche Fragen. Wieviel Koordinationsaufwand ist real möglich, nötig und vertretbar? Gibt es Grenzen für die Herstellung von Kohärenz? Gibt es einen Grad an Komplexität, der auch unter günstigsten Bedingungen nicht durch Koordination, Abstimmung und Kohärenzstrategien bewältigt werden kann? Wie kann zielorientiertes und abgestimmtes Handeln geplant und umgesetzt werden und zugleich jenes Maß an Flexibilität gewährleistet bleiben, das notwendig ist, um auf unvorhersehbare Ereignisse und Entwicklungen schnell und angemessen reagieren zu können?

Die Europäische Kommission hatte die lange Vorbereitungszeit dazu genutzt, um ein umfangreiches Aufbauprogramm für den Sudan zu entwickeln. Sie erntete dafür große Anerkennung von sudanesischen Nichtregierungsorganisationen. Es orientierte sich an den Policy-Papieren und Mitteilungen der EU zur Herstellung einer kohärenten Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, einschließlich der vom Europäischen Rat im November 2007 angenommenen „Schlussfolgerungen über Sicherheit und Entwicklung“ und zur Reaktion der EU in schwierigen Situationen¹.

Trotz des guten politischen Rahmenwerks für kohärentes Handeln kommen die Autoren zu dem Schluss, dass EU-Mitgliedsstaaten und verschiedene EU-Institutionen ihre jeweils eigene Politik verfolgen. Es ist nicht zu erkennen, dass die Einsicht in die Notwendigkeit zu Koordination und Kooperation sich in der Praxis niederschlägt. Damit, so die Autoren, werden selbst hervorragend geplante Instrumente weitestgehend ineffektiv bleiben. Politische Absichtserklärungen in länderspezifische Strategien und konkretere, kohärente Aktionspläne umzusetzen, bleibt eine weiterhin ungelöste aber vordringliche Aufgabe - so die Erfahrung, die man im Südsudan gegenwärtig macht.

Die Autoren empfehlen aus diesen Gründen, dem Sonderbeauftragten der EU für den Sudan eine herausragende Rolle bei der Behandlung von Problemen der Kohärenz und der Koordi-

¹ Schlussfolgerungen des Rates, angenommen auf dem Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 19.-20. November 2007

nation zwischen den Strategien der Mitgliedsstaaten und denen der EU-Institutionen zu übertragen. Denn die EU wird im Sudan von Vielen als „ehrlicher Makler ohne eigene Agenda“ wahrgenommen. Damit er dies leisten kann, müssen die Finanz- und die Personalausstattung der EU-Sonderbeauftragten deutlich verstärkt werden.

Spezifische Länderstrategien, die dazu beitragen sollen, einen fragilen Frieden zu konsolidieren und dauerhaft zu sichern, müssen zudem in engerer Zusammenarbeit mit und unter aktiver Beteiligung von Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft ausgearbeitet werden, schreiben Peter und LoWilla. Denn schließlich sind es die Sudaneseinnen und Sudanese selbst, die ihre Zukunft gestalten und verantwortliches Regierungshandeln sicher stellen müssen. Es müssen Normen entwickelt werden, um die Umsetzung vereinbarter Maßnahmen und Strategien überprüfen zu können. Im Fall des Sudan, so die beiden Autoren, sollte ein formell gegründetes, anerkanntes und unabhängiges Gremium unter Einschluss zivilgesellschaftlicher Vertreterinnen und Vertreter an der Überprüfung von Maßnahmen beteiligt sein, um das für einen belastbaren Frieden unabdingbare Vertrauen in das Handeln staatlicher Organe aufbauen zu können.

Für die Innenpolitik der EU Mitgliedsstaaten und der EU ist der Hinweis der Autoren interessant, dass Initiativen zur Konfliktlösung und Friedensförderung durch zivilgesellschaftliche Akteure und NRO durch die zunehmend restriktive und ausgrenzende Visa-Politik der Länder im Schengen-Gebiet stark behindert werden. Diese ist vorwiegend unter dem Blickwinkel des „Kampfes gegen den Terrorismus“ konzipiert worden. Sie macht es derzeit so gut wie unmöglich, sudaneseische Schlüsselakteure für Gespräche über Friedensaufbau an sicheren Orten zusammenzubringen. Die Autoren empfehlen daher, dass die Schengen-Staaten ihre Politik der Vergabe von Visa überprüfen sollten, um den Menschen im Sudan, die an Projekten zur Friedensförderung und Versöhnung beteiligt sind oder sich in der Gestaltung der Politik ihres Landes engagieren wollen, die Teilnahme an solchen Treffen auf sicherem Gebiet zu erleichtern.

Neben staatlichen Organen und den Organisationen der internationalen staatlichen Zusammenarbeit spielen lokale und internationale Nichtregierungsorganisationen sowie zivilgesellschaftliche Akteure eine überaus wichtige Rolle. Während des Bürgerkrieges waren es in erster Linie diese nichtstaatlichen Akteure, die den Menschen halfen, ihr Überleben zu sichern. Es ist deshalb dringend erforderlich, fordern die Autoren, dass sich die EU aktiv mit Organisationen der sudaneseischen Zivilgesellschaft und deren Ideen und Konzepten zum Wiederaufbau, für die Rehabilitation und zur Sicherstellung von guter Regierungsführung auseinandersetzt. „Die rhetorische Anerkennung der Bedeutung einer vitalen und unabhängigen Zivilgesellschaft muss in konkrete Aktionen und Förderungen – sowohl materieller als auch politischer Art – umgesetzt werden. Konsultationen mit und die Beteiligung von lokalen Akteuren bei der Festlegung kurz-, mittel- und langfristiger Prioritäten, bei der Planung und Durchführung sowie bei der Überprüfung der Ergebnisse und Auswertungen sind Wege einer solchen aktiven Auseinandersetzung.“

Um die Beteiligung von Frauenorganisationen zu erreichen, empfehlen die Autoren, Gender-Beraterinnen und -Berater mit ausreichendem Mandat und genügend Ressourcen in das Büro des Sonderbeauftragten und in die Delegation der Europäischen Kommission im Sudan zu integrieren. Dies soll sicherstellen, dass die besonderen Bedürfnisse und die Rolle der Frauen in Übereinstimmung mit der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates in den Strategien der EU und der Kommission Berücksichtigung finden.

Wie die Beziehung zwischen ausländischen Geldgebern und nationalen, nicht-staatlichen Akteuren gestaltet werden soll, bleibt im Sudan eine offene Frage. Die Praxis internationaler Geber – auch der EU –, lokale Organisationen aufzufordern, für Programme, die von der EU-Kommission selbst festgelegt wurden, Durchführungsvorschläge einzureichen und sich um internationale Hilfsmittel zu bewerben, entmündigt lokale Akteure. „Damit wird die Rolle von Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft auf das Erbringen von Dienstleistungen reduziert und ihre Kompetenz, einen dauerhaften Frieden und

Stabilität durch maßgeschneiderte Interventionen aufzubauen, wird unterminiert“, so die Autoren. Die Modalitäten für die Vergabe von Finanzmitteln müssen überprüft werden, damit sicher gestellt wird, dass die eigenständig gestaltende Rolle der Zivilgesellschaft beim Wiederaufbau einer durch Krieg und Gewalt zerrissenen Gesellschaft geachtet und gestärkt wird und „Kohärenz“ nicht die Bedeutung gewinnt, sich der Strategie eines Akteur unterordnen zu müssen.

Dieselbe Problematik, so die Autoren, zeigt sich im Regelwerk der EU auch bei der Finanzierung europäischer Nichtregierungsorganisationen. Die EU verlangt von europäischen Organisationen, dass sie in dem betreffenden Land ein Büro unterhalten, wenn sie Finanzmittel der EU in Anspruch nehmen wollen. Dies hat zu einer überwältigenden und dominierenden Präsenz nicht-sudanesischer Hilfsorganisationen

geführt. Dies behindert lokale Organisationen, ihre Fähigkeiten und Kenntnisse zur Förderung des Friedens und der Stabilität einzubringen. Es schwächt sogar oft lokale Organisationen zusätzlich, weil ausländische staatliche oder nicht-staatliche Organisationen qualifiziertes Personal zu häufig wesentlich attraktiveren Bedingungen einstellen können. Damit verlieren lokale Organisationen qualifizierte Mitarbeiter, die sie während des Krieges unter schwierigen Bedingungen selbst ausgebildet haben. Zugleich wird es ihnen fast unmöglich, qualifiziertes Personal neu einzustellen. Die Europäische Kommission muss, so fordern die Autoren, in beiden Aspekten ihren Finanzierungsmechanismus sowohl für lokale als auch für europäische NRO reformieren.

Wolfgang Kaiser / Wolfgang Heinrich

Im Jahre 2005 veröffentlichte APRODEV - der Dachverband protestantischer Hilfsorganisationen in Europa - den Bericht [„Wessen Sicherheit? Integration und Integrität in der Politik der EU für Sicherheit und Entwicklung“](#). Die von Clive Robinson verfasste Publikation liefert eine umfassende und aufschlussreiche Analyse der Politikkonzepte der Europäischen Union in Bezug auf Entwicklung und Sicherheit.*

APRODEV vertrat die Auffassung, dass es nach dieser eher allgemeinen Analyse gut sei zu untersuchen, wie kohärent die Durchführung dieser Politik in einer speziellen Nachkriegssituation ist. Verschiedene Möglichkeiten wurden in Erwägung gezogen. Schließlich wurde der Südsudan als Schwerpunkt ausgewählt - auch deshalb, weil etliche Mitgliedsorganisationen von APRODEV in dieser Region aktiv sind. Marina Peter aus Deutschland, die seit über 20 Jahren die Friedensarbeit der Kirchen und Zivilgesellschaft im Sudan begleitet, und Emmanuel LoWilla aus dem Sudan, Leiter von RECONCILE, einer sudanesischen Nichtregierungsorganisation, die im Bereich Konflikttransformation und Versöhnung arbeitet, wurden gebeten, die neue Schwerpunktsetzung der Europäischen Union zu beurteilen. Diese strebt eine Kombination aus Sicherheit, Stabilität und Entwicklung an. Die beiden Berater eruierten, ob das EU-Konzept zu einer kohärenten Strategie beiträgt, die das Potential hat,

- widerrechtliche Gewalt einzudämmen
- die Sicherheit zu erhöhen
- einen dauerhaften Frieden aufzubauen
- die Transformation gewaltsam ausgetragener Konflikte in Gang zu setzen
- und den Aufbau und die Entwicklung zu fördern.

Die Ergebnisse der beiden Autoren zeichnen das Bild einer hochkomplexen Situation, in der die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten darum ringen, eine konstruktive Rolle zu übernehmen. Die Aufgabe ist überwältigend: Der Sudan als Land ist zu groß, und es gibt zu viele Mitspieler, die zu viele Konflikte austragen. Zu Lasten anderer Landesteile wird außerdem viel Aufmerksamkeit auf Darfur gelenkt. Daher überrascht es nicht, dass die Rolle, die die Europäische Union spielt, hinter ihren eigenen Erwartungen und Absichtserklärungen zurückbleibt. Die Kohärenz der Politik ist eher Wunsch als Realität.

Der Bericht enthält verschiedene Vorschläge für eine umfassendere Koordination, Kooperation und Kohärenz zwischen sudanesischer Politik und internationalen Akteuren wie der Europäischen Union. Wir hoffen, dass die verschiedenen Akteure diese Empfehlungen gründlich untersuchen und geeignete Maßnahmen ergreifen werden - zum Wohle der arg gebeutelten Bevölkerung.

Beide Autoren dieser Studie sind unermüdlich auf der Suche nach Wegen zu einem gerechten Frieden im Sudan. Wir sind ihnen sehr dankbar, dass sie ihre kostbare Zeit und Energie darauf verwendet haben, diese Studie zu verfassen. APRODEV dankt auch den Mitgliedern, die diese Studie finanziert haben, besonders Brot für die Welt und dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

Rob van Drimmelen
Generalsekretär von APRODEV
Mai 2008

* Der Bericht kann unter <http://www.eed.de/de/de.col/de.col.d/de.sub.08/de.sub.pub/de.pub.de.138/index.html> heruntergeladen werden.

Landkarte des Sudan



Im Februar 1994 teilte die Regierung des Sudan die damals bestehenden neun Staaten in 26 Staaten auf, die auf dieser Landkarte zu sehen sind.

Zitate

„Europa und Afrika sind miteinander verbunden durch die Geschichte, die Geographie und die gemeinsame Vision einer friedlichen, demokratischen und blühenden Zukunft für all ihre Völker.“

„Unsere Vision“, Europäischer Rat: Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, Brüssel, 15./16. Dezember 2005

„Eine verantwortungsvolle Regierungsführung ist das wichtigste Element der politischen Vision und wird als das effektivste Mittel betrachtet, um Entwicklung zu garantieren, Stabilität wiederherzustellen und zu gewährleisten, dass ein Land nicht im Chaos und in gewalttätigen Konflikten versinkt.“

Ahamd Tejan Kabbah, Präsident von Sierra Leone, Europäische Entwicklungstage, 13. November 2006

„Vernachlässigen Sie nicht andere Krisengebiete - Darfur darf keine Ausrede werden für eine zögerliche oder bruchstückhafte Förderung des Wiederaufbaus in den übrigen Gebieten des Sudan – ebenso wenig wie der Erhalt des Friedens im Süden eine Ausrede dafür sein kann, bei der Rettung der Menschen in Darfur zu versagen.“

UN-Generalsekretär Kofi Annan, Sudan-Geberkonferenz, Oslo, 11./12. April 2005

„Die Sicherheitssituation im Südsudan ist äußerst schwierig ... Während weiterhin beträchtliche Lücken in der Unterstützung existieren, besteht ein besonders dringender Bedarf an verbesserter Koordination, um alle Aspekte des Sicherheitssektors zu erfassen. Dazu gehören der 'Disarmament, Demobilisation and Reintegration'-Prozess (DDR, Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung) sowie die Transformation der SPLA und aller jener Elemente, die gegenwärtig unter Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit für das Gemeinwesen verstanden werden.“

Bewertung der Sicherheitsbedürfnisse der Gemeinsamen Geber im Südsudan, Norwegisches Institut für Internationale Angelegenheiten, 2007

„Wenn wir uns Darfur zuwenden, so dürfen wir diese schwierige Situation nicht vernachlässigen, damit nicht erneut ein größerer Krieg ausbricht und all unsere Bemühungen untergräbt ... Jeder Friede muss tief verwurzelt sein, wenn er Bestand haben soll. In Juba und El Fasher erfuhr ich, wie wichtig es ist, einer Vielzahl von Stimmen aus verschiedenen Schichten der Gesellschaft zuzuhören, Stammesführern, Vertretern unabhängiger politischer Bewegungen, Frauen- und Flüchtlingsgruppen, Kommunal- und Staatsbeamten. Wir brauchen einen Sozialvertrag für den Frieden ...“

UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon, Washington Post, 14. September 2007

In den vergangenen Jahren – und in zunehmendem Maße seit 2003 als Folge der Ereignisse des 11. September 2001 – hat sich die EU mit dem befasst, was man ein „sicheres Europa“ und eine „bessere Welt“ genannt hat. In diesem Zusammenhang entwickelte sie eine Vielzahl von Politikpapieren und Instrumenten, die eine veränderte Herangehensweise an Sicherheit und Entwicklung zum Ausdruck brachten. Diese Politikpapiere erkennen an, dass „die Welt heutzutage zwar positivere Aussichten, aber auch große, nie zuvor gekannte Bedrohungen bereithält und dass die Zukunft von unseren Handlungen abhängt“². Das Politikpapier über Sicherheit und Stabilität (2003) zeigt deutlich auf, dass kein Land in der Lage ist, diese komplexen Probleme allein zu lösen.

Ziel und Zweck dieser Studie ist es zu analysieren, ob und wie die Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens im Südsudan zu Stabilität, Sicherheit und Entwicklung beiträgt. Viele Sudanesischen und Sudanesen sprechen von einer „post-peace -agreement Phase“, um deutlich zu machen, dass die gegenwärtige Situation noch weit von einem gefestigten Friedensprozess entfernt ist.³

Die Studie wurde im Mai 2007 in Auftrag gegeben. Sie basiert auf Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in ausgewählten Mitgliedsorganisationen von APRODEV, mit sudanesischen Bürgerinnen und Bürgern aus Zivilgesellschaft und Politik und Vertretern der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, auf Sekundärforschung sowie den jahrelangen Beobachtungen und Erfahrungen der beiden Autoren Emmanuel LoWilla und Marina Peter.

Angesichts der Besonderheiten der Lage im Sudan, der Dringlichkeit des immer noch unge-

lösten Konfliktes in Darfur, der neu aufblühenden schweren Konflikte und in Anbetracht der ernsthaften Gefahr, dass das CPA entgleist, müssen einige Empfehlungen speziell auf den Sudan zugeschnitten sein, obwohl diese Studie in erster Linie der Frage der Kohärenz der EU Politik in Nachkriegssituationen nachgeht. Die Empfehlungen, die sich aus den Besonderheiten der Situation im Sudan ableiten lassen, passen insofern nicht unbedingt zu der Vorgehensweise in anderen Situationen nach einem Friedensabkommen. Gleichzeitig ist dies jedoch eine Lektion in sich selbst, die zwar oft artikuliert, aber selten in die Praxis umgesetzt wurde: Man kann keine einfachen Schlussfolgerungen aus dem Umgang mit Konflikten oder in Situationen nach Konflikten ziehen, die generell gültig wären. Man kann nicht die gleichen Instrumente und Vorgehensweisen in unterschiedlichen Situationen und in einem anderen Umfeld anwenden. Jede Situation und ihr Gesamtzusammenhang muss sorgfältig analysiert werden, die spezifischen Hauptursachen der jeweiligen Konflikte müssen in den Blick genommen und vor allem den jeweiligen lokalen Akteuren vor Ort Gehör geschenkt werden. Nur so ist es möglich, angepasste und angemessene Aktionen aus einer Reihe von Möglichkeiten auswählen und festlegen zu können.

² Ein sicheres Europa in einer besseren Welt – Europäische Sicherheitsstrategie; Brüssel, 12. Dezember 2003.

³ Auch die Autoren ziehen es vor, mit dem Begriff „Nachkriegsabkommen“-Situation zu arbeiten, anstatt mit dem üblichen „Nachkonflikt“. Trotz des Friedensabkommens vom 9. Januar 2005 werden zu viele Konflikte im Sudan weiter gewaltsam ausgetragen oder drohen zu eskalieren.

Der Fall des Südsudan wurde auch deshalb ausgewählt, weil viele APRODEV-Mitglieder während des Krieges in diesem extrem schwierigen Umfeld gearbeitet haben und ihr Engagement nach der Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens (CPA) zwischen der Regierung des Sudan (GoS) und der Sudanesischen Volksbefreiungsbewegung/-Armee (SPLM/A) im Januar 2005 verstärkten. Die EU selbst, einige ihrer Mitgliedsstaaten und andere internationale Gremien bezeichneten den „Sudan nach dem Friedensabkommen“ als „Testfall“⁴ für verschiedene neu eingeführte Instrumente.

Hierzu gehörten u.a. die Beteiligung der Zivilgesellschaft, die in das Cotonou-Abkommen einbezogen wurde, die Gemeinsamen Bewertungskommissionen (Joint Assessment Missions), die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) - besonders im Fall von Darfur, der Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF), das Joint Donor Office (JDO), die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung und die zivile und militärische Zusammenarbeit.

Diese Studie kann der Erwartung nicht vollkommen gerecht werden, die kohärente Nutzung aller EU-Instrumente zu analysieren. Nicht nur deshalb, weil die Europäische Union immer noch ein undurchsichtiger Dschungel ist, durch den man nur schwer einen Weg finden kann, wenn man mit seinen Organen, Verantwortlichkeiten, Finanzquellen, gesetzlich festgelegten Finanzbeträgen und Koordinierungsmechanismen konfrontiert wird. Diese Studie ist auch insofern begrenzt, als sie sich – auf Bitten der Auftraggeber – bewusst auf den Süden konzentriert und nicht die Aktivitäten der EU im gesamten Sudan behandelt. Trotzdem kann sie dazu beitragen, die Aufmerksamkeit erneut auf Probleme zu lenken, die zu lange in „Fußnoten“ abgehandelt wurden, die in Resolutionen des Europäischen Rates zwar angenommen wurden,

⁴ Festgelegt nach dem OECD-Entwurf der Grundsätze von 2003, der Pariser Erklärung 2005 und der OECD/DAC-Tagung im Frühjahr 2007.

aber nur in der Aussage mündeten, das CPA müsse umgesetzt werden.

Wenn man die Resolutionen des Rates für Außenbeziehungen und allgemeine Angelegenheiten der EU (GAERC) aus dem Jahre 2006 betrachtet, stellt man fest, dass diese sich immer nur mit einem Teil des Sudan befassten: Darfur. Erst im Jahre 2007 zeichnete sich – nach intensiver Fürsprache – eine Stärkung des EU-Sonderbeauftragten zugunsten des Südsudan ab. Im Juli 2007 wurde in Juba ein Büro mit einem Stabsmitglied eröffnet. Bis zum Zeitpunkt des Abschlusses der Recherchen für diese Studie (Oktober 2007) gibt es keinen weiteren hochrangigen Vertreter der EU im Süden. In der Zwischenzeit haben 17 andere Länder Konsulate eröffnet. Die EU-Delegation mit Sitz in Khartum ist im Süden nur durch Projektmanager und Technische Inspektoren vertreten – Personal ohne ausreichende Entscheidungsbefugnis. Diese Tatsache beeinträchtigt die tägliche Arbeit und die Beziehungen zur südsudanesischen Regierung (Government of South Sudan, GoSS) stark⁵.

Die Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens und anderer Maßnahmen zugunsten des Südsudan wären u.U. Völlig anders ausgefallen, wenn Darfur nicht das geworden wäre, was viele Menschen als „die schlimmste humanitäre Krise der heutigen Welt“ bezeichnen – eine Krise, die viel Aufmerksamkeit, Zeit, Kapazitäten und Geld verschlingt. Die Ergebnisse dieser Studie könnten anders aussehen, wenn die EU sich in allen Teilen des Sudan gleich stark engagieren würde.

Allerdings ist zu beobachten, dass die EU und einige Mitgliedsstaaten versucht haben, aus den Erfahrungen der Vergangenheit Lehren zu ziehen – besonders, was den Umgang mit Darfur

⁵ Die EU-Delegation in Khartum plant die Eröffnung eines Büros in Juba. Gesetzliche Hürden wurden jetzt überwunden und die GoSS hat zugesichert, dass die EU auf ihr altes Gelände zurückgehen kann. Allerdings müssen die Gebäude renoviert werden und bis heute steht kein Datum für die Wiedereröffnung fest.

und das Scheitern des Friedensabkommens für Darfur (Darfur Peace Agreement, DPA) vom Mai 2006 betrifft. Im Zusammenhang mit der Vorbereitung der nächsten Runde der Friedensverhandlungen haben sie sich z. B. Mehr auf die Einbeziehung von Akteuren aus der Zivilgesellschaft konzentriert.

Die neue Kooperation zwischen der Afrikanischen Union (AU) und der EU sowie die AU-Mission in Darfur (AMIS) wären ebenfalls eine genauere Betrachtung wert – besonders in Hinsicht auf die Zusammenarbeit bei zukünftigen Aktivitäten.

Die internationale Gemeinschaft einschließlich der EU und vieler ihrer Mitgliedsstaaten haben die Unterzeichnung des CPA bezeugt, bei dessen Vermittlung sie in seltener Geschlossenheit die regionale zwischenstaatliche Organisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) ⁶ unterstützt hatten. Sie waren sich der schwerwiegenden Probleme beim Wiederaufbau der völlig zusammengebrochenen Infrastruktur, des Staates und der Gesellschaft im Sudan bewusst. Die Gesellschaft war durch und durch militarisiert und die Menschen waren nach dem mehr als zwanzigjährigen Krieg im Südsudan zutiefst traumatisiert.

Die internationalen Akteure waren sich ferner darüber im Klaren, dass die beiden Seiten, die durch das Abkommen in einer „Regierung der Nationalen Einheit“ (GoNU) zusammengebracht worden waren – die SPLM/A auf der einen und die National Congress Party (NCP) auf der anderen Seite – unterschiedlicher nicht sein konnten. Es bestand ein tiefes Misstrauen auf allen Seiten.

Die Verhandlungsparteien wussten nicht, was es bedeutet, demokratisch verfasst zu sein. Auch hatten sie wenig Erfahrung in „verantwortungsvoller Regierungsführung“. Folglich verpflichteten sie sich dazu, die Fehler aus dem Jahre 1972 ⁷ nicht zu wiederholen. Deshalb ließen sie

⁶ Zwischenstaatliche Organisation für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development). Daran sind die Länder Äthiopien, Eritrea, Djibouti, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda beteiligt.

⁷ Mit der Unterzeichnung des Abkommens von Addis Abeba wurde 1972 der erste Nord-Süd-Krieg beendet (1955-1972). Der zweite Krieg brach elf Jahre später aus.

sich auf Überwachungsmechanismen wie die Mission der Vereinten Nationen im Sudan (UN-MIS) ein.

Auch eine Bewertungs- und Auswertungskommission für die Umsetzung des CPA (Assessment and Evaluation Commission, AEC)⁸ ist Teil des Friedensabkommens. Zur Vorbereitung auf die Implementierung des Friedensabkommens hatten die an den Friedensverhandlungen Beteiligten zusätzlich eine Gemeinsame Bewertungsmission (Joint Assessment Mission, JAM) eingeführt. Deren Auftrag war es, den Entwicklungsbedarf im Lande festzustellen und – wie im Cotonou-Abkommen vorgesehen – nicht staatliche Akteure in den Prozess des Aufbaus einzubinden. In konsequenter Fortführung sicherte die internationale Gemeinschaft im April 2005 auf einer sehr gut besuchten Geberkonferenz in Oslo 4,5 Mrd. USD zu. Dies war viel mehr als erwartet und sollte zwischen einem landesweiten und einem für den Südsudan entwickelten Programm aufgeteilt werden. Die Verwendung der Finanzen sollten durch einen Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF) unter der Schirmherrschaft der Weltbank überwacht werden.

Trotz häufiger vorhergehender Warnungen und wiederholt zum Ausdruck gebrachter Sorge – nicht zuletzt seitens des Sudan Ecumenical Forum (SEF) ⁹ - waren sich die internationalen Akteure der großen Probleme offensichtlich nicht in ausreichendem Maße bewusst. Dass die Konflikte in anderen Teilen des Landes, besonders in Dafur, sich negativ auf ihre Pläne auswirken könnten, beachteten sie nicht. Die Warnungen, dass das Friedensabkommen nicht den vorgesehenen Weg für einen dauerhaften Frieden bereiten würde, sondern sogar noch mehr Konflikte auslösen könnte, wurden weitgehend ignoriert. Weder andere bewaffnete Bewegungen noch

⁸ Zusammengesetzt aus den Vertretern von NCP, SPLM, Kenia, Äthiopiens (beide für IGAD) und Großbritanniens, unter dem Vorsitz des Norwegers Tom Vraalsen. Die UN, die EU, die AU und die Arabische Liga haben Beobachterstatus.

⁹ Ein internationales ökumenisches Netzwerk aus Kirchen, Kirchenräten und kirchennahen Hilfswerken, das sich für den Frieden und die Menschenrechte einsetzt. Es wurde auf Initiative der sudanesischen Kirchen 1994 unter der Schirmherrschaft des Ökumenischen Rates der Kirchen (ÖRK) gegründet.

Oppositionsgruppen waren in die Verhandlungen einbezogen worden. Das mit dem Friedensabkommen neu eingeführte „Ein Land – zwei Systeme“-Prinzip schuf zusätzliche Probleme in den Bereichen Diplomatie, Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktlösung.

Die Worte von UN-Generalsekretär Kofi Annan während der Geberkonferenz 2005, die wir auf Seite eingangs zitieren, waren zwar mehr als angemessen, sind aber unbeachtet geblieben. Die Erfahrungen vor und nach der Geberkonferenz haben gezeigt, dass trotz unbestreitbar guter Absichten und enormer Anstrengungen die Instrumente der EU sowie alle anderen internationalen Instrumente nicht ausreichen, um Frühwarnungen in frühe Reaktionen umzusetzen. Man ist nicht in der Lage, die Situation nach einem Friedensschluss zu bewältigen, wenn in einem Land gleichzeitig eine schwerwiegende, vielschichtige Konfliktsituation gegeben ist.

Viele politische Entscheidungsträger und viele Organisationen der Zivilgesellschaft im Sudan haben bis heute nicht die geringste Vorstellung von den Instrumenten oder der Politik der EU – ganz zu schweigen von den einfachen Menschen. Die Mehrheit der Bevölkerung in Juba, der Hauptstadt des Südsudan, weiß noch nicht einmal von der Existenz eines kleinen Kontaktbüros der EU-Kommission (EU Liaison Office). Dennoch hat die EU – obwohl sie nicht so prominent ist wie andere Geber – einen viel besseren Ruf als die meisten anderen Akteure und einige ihrer Mitgliedsstaaten. Hierbei geht es nicht nur um den einfachen Zugang zu Finanzen und um Transparenz. Weil viele Sudanesinnen und Sudanesen die EU als ehrlichen Makler sehen, steht sie weitaus seltener im Verdacht, eigene Interessen zu verfolgen.

Ein Überblick

„Februar 2005, Paluach, Südsudan: Es ist erst ein Monat vergangen, seitdem das Umfassende Friedensabkommen (CPA) zwischen der SPLM/A und der Regierung des Sudan (GOS) im Nachbarland Kenia unterzeichnet wurde. Offiziell wurde damit ein mehr als 20 Jahre dauernder Krieg beendet, in dem hunderttausende von Menschen getötet und viele Millionen vertrieben wurden. Dieser Krieg hinterließ nicht nur große Verwüstungen, den vollständigen Zusammenbruch der Infrastruktur und der Zivilverwaltung im ohnehin wenig entwickelten Südsudan, sondern führte auch zu einer tiefen Traumatisierung der Gesellschaft. Und nun sitzen wir am Ende der Welt, im tiefen Busch, umringt von glücklichen Menschen, die uns mit Begeisterung davon erzählen, wie es ihnen gelang, an diesen Ort zurückzukehren, ihre niedergebrannten Hütten wieder aufzubauen. Sie sind gerade damit beschäftigt, eine kleine Wasserpumpe zu installieren, ein medizinisches Grundversorgungszentrum und eine Schule zu bauen, mit Material von kirchennahen Organisationen, aber hauptsächlich mit ihren eigenen Händen. Wie sie den Frieden sehen, ob sie glauben, dass er sich durchsetzen wird, wollen wir von einigen älteren Frauen wissen, die ihre Männer und einige ihrer Kinder und Enkelkinder im Krieg verloren haben. „Wissen Sie“, antworten sie, „ohne uns hätten diese großen Leute in Kenia nie unterschrieben. Wir waren es, die angefangen haben, Frieden mit unseren Nachbarn zu schließen. Und wir werden es nie wieder zulassen, dass die dort an der Spitze ihn wieder zerstören – wir wollen einfach nur in Frieden leben!“¹⁰

Diese Frauen, die nie eine Schule besucht haben, wissen genau, worum es beim Aufbau des Friedens geht: nämlich dort anzufangen, wo man ist – in der unmittelbaren Nachbarschaft –, den Frieden von innen her aufzubauen und es nicht zuzulassen, dass andere ihre Macht missbrauchen, um ihn wieder zu zerstören. Aber natürlich ist dies viel leichter gesagt als getan.

¹⁰ Peter, Marina, 2005: Eine Hand kann nicht zusammenpacken – mit dem Frieden kommt die Hoffnung. Mitteilungen 6/05, Ev. Lutherisches Missionswerk (ELM), Hermannsburg

Ganz besonders in einem Umfeld, das so tief gespalten ist; in dem es auf allen Ebenen an Organisation fehlt; in dem Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte und andere Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden nicht vorhanden sind; wo heute noch jeder Mann bewaffnet ist. Und wo nicht zuletzt regionale und internationale Akteure mit Eigeninteressen die Prozesse der Wiedereingliederung empfindlich stören.

Trotz aller Bemühungen von innen und außen stehen die Menschen in Paluach heute bereits wieder am Rande eines neuen schweren Konfliktes. Viele ihrer Kameradinnen und Kameraden im Südsudan sind erneut in Kämpfe in verschiedenen Teilen des Landes verwickelt.

Die Verhandlungen, die mit der Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens am 9. Januar 2005 in Gegenwart hochrangiger Vertreter der internationalen Gemeinschaft ihren Abschluss gefunden hatten, waren durch die internationale Gemeinschaft unter Leitung der USA, Norwegens und Großbritanniens und durch unermüdliche und intensive Anstrengungen der sudanesischen Zivilgesellschaft und ihrer ökumenischen Partner vorangetrieben worden. Aber der Beitrag der sudanesischen Zivilgesellschaft wird bis heute von internationalen Akteuren oft ignoriert.

Das Friedensabkommen stellt ein einzigartiges Rahmenwerk dar. Es hat das Ziel, die Grundlage für einen nachhaltigen und gerechten Frieden im Sudan zu schaffen. Der Einheit des Landes soll nun sechs Jahre lang „eine Chance gegeben“ werden. Die größte Errungenschaft für Südsudanerinnen und Südsudaner ist allerdings die Anerkennung und Zusicherung ihres Selbstbestimmungsrechts. Sie können es nach dem Übergangszeitraum von sechs Jahren 2011 in einem Referendum ausüben. Das Referendum bietet ihnen die Chance, über Einheit oder Teilung des Landes abzustimmen. Es beinhaltet auch die Möglichkeit über die Abschaffung der islamischen Sharia(-gesetze) im Süden zu befinden.

Das CPA enthält auch Bestimmungen für die Menschen aus den Nuba-Bergen, aus dem Gebiet des Südlichen Blauen Nil und aus Abyei, die sich der SPLA/M angeschlossen hatten. Die Abkommen über die Verteilung der Einnahmen des Staates (wealth sharing) und die Verteilung staatlicher Ämter und Funktionen (power sharing) während des Übergangszeitraumes gehen sehr weit. Letzteres sieht die Schaffung einer „Regierung der nationalen Einheit“ (Government of National Unity, GoNU) vor. Darin sind 28% der Sitze in Parlament und Regierung der SPLM vorbehalten. Das Amt des ersten Vizepräsidenten ist für den Führer der SPLM und Präsidenten der neu aufzubauenden „Regierung des Südsudan“ (Government of South Sudan, GoSS) vorgesehen. Ferner bleiben mindestens zwei weitere bedeutende Ministerien der SPLM vorbehalten. Das Abkommen über die Verteilung der Staatseinnahmen sieht vor, dass 50% der Einkünfte aus der Ölförderung (überwiegend in den Ölfeldern im Süden) an den Haushalt der GoSS überwiesen werden.

Das Friedensabkommen von Addis Abeba 1972, das den ersten Bürgerkrieg im Sudan beendete, hatte keine internationale Präsenz vorgesehen. Das CPA hingegen beteiligt die UN: Sie soll die Implementierung des Abkommens mit 10.000 Soldaten und Polizisten der Mission UNMIS¹¹ überwachen. Diesen Einsatz nannte der

¹¹ Zu Einzelheiten siehe www.unmis.org. Der UN-Sicherheitsrat begründete die „UN-Mission im Sudan“ (UNMIS) nach einstimmiger Annahme der Resolution 590 im Sicherheitsrat am 24. März 2005. UNMIS wurde anfänglich für einen Zeitraum von sechs Monaten eingerichtet, wurde seitdem aber immer wieder verlängert. UNMIS unterstützt die Durchführung des CPA. Ferner soll sie die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen erleichtern, bei der Minenräumung helfen und bei internationalen Bemühungen zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Sudan mitarbeiten. Das Mandat bevollmächtigt UNMIS, bis zu 10.000 Militärangehörige einzusetzen - außerdem eine angemessene Anzahl an Zivilpersonal (hierunter bis zu 715 zivile Polizeikräfte). Inzwischen befinden sich die meisten davon an Ort und Stelle. Ein großer Teil des Personals wird von asiatischen Ländern gestellt. Neben seinen militärischen und polizeilichen Aufgaben sorgt UNMIS dafür, dass Friedensaufbau, Zivilverwaltung, Genderproblematik, HIV/AIDS, DDR, Menschenrechte, öffentliche Information und Rechtsstaatlichkeit angegangen werden. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten unterstützen die UNMIS finanziell und personell. Da UNMIS gemäß Kapitel VII der UN-Charta handelt, ist sie bevollmächtigt, in dem Gebiet, in dem ihre Truppen stationiert sind, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um das Per-

Erste Oberkommandierende der UN-Mission „die größte Aufgabe in der Geschichte der UN-Missionen“. Zusätzlich – und ebenfalls im Unterschied zum ersten Abkommen – sieht das CPA drei sudanesischen Armeen vor: Neben den nationalen Streitkräften (Sudan Armed Forces, SAF) gibt es eine gemischte Einheit aus Truppen der SPLA und der Regierung, die sogenannten Joint Integrated Forces (JIF). Schließlich gibt es die offiziellen Streitkräfte des Südsudan, die in den Augen der Südsudanesischen und -sudanesischen einen bedeutenden Sicherheitsfaktor darstellen.

Mit der Unterzeichnung des CPA begann im Sudan eine neue Ära. Die westliche Gemeinschaft hatte diese Unterzeichnung zur Vorbedingung für eine erneute Zusammenarbeit auf allen Ebenen der Politik gemacht – auch in der Entwicklungshilfe. Nachdem arabische Staaten und Länder wie China, Malaysia und Libyen jahrelang die wichtigsten Wirtschafts- und Militärpartner der sudanesischen Regierung gewesen waren, befinden sich nun auch Europäer und Nordamerikaner auf dem Weg zurück in den Sudan.

Die USA – lange Jahre Gegner der sudanesischen Regierung und zugleich freundschaftlich mit der SPLM verbunden, - gehen hiermit noch

sonal der Vereinten Nationen zu schützen und seine Sicherheit und Freizügigkeit zu gewährleisten. Außerdem kann sie im Falle einer unmittelbaren Bedrohung durch physische Gewalt die Zivilbevölkerung schützen, ohne die Verantwortlichkeit der sudanesischen Regierung einzuschränken. Sie verfügt jedoch nicht über das Mandat, in lokale Konflikte einzugreifen, selbst wenn diese gewalttätig sind.

Der Sicherheitsrat betraute außerdem den UN-Generalsekretär, durch seinen Sonderbeauftragten im Sudan „alle Aktivitäten des UN-Systems im Sudan zu koordinieren, Ressourcen und Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu mobilisieren, sowohl für die Soforthilfe im Sudan als auch für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Ferner soll er die Koordination mit anderen internationalen Akteuren unterstützen - insbesondere der Afrikanischen Union (AU) und der Intergovernmental Authority on Development (IGAD). Dies gilt besonders für Aktivitäten zur Förderung des sechsjährigen Übergangsprozesses. Er soll auch für gute Amtsführung und politische Unterstützung bei den Bemühungen sorgen, mit denen alle aktuellen Konflikte im Sudan gelöst werden sollen.“ In Anbetracht der bedeutenden Rolle der UNMIS bei der Absicherung des CPA ist es kaum zu verstehen, dass die UN sich länger als ein Jahr Zeit ließen, bis sie einen neuen Sonderbeauftragten ernannten, nachdem der vorherige im Oktober 2006 aus dem Sudan ausgewiesen wurde.

einen Schritt weiter auf dem Weg zur Stärkung ihrer Präsenz am Horn von Afrika. Nach dem 11. September haben sie in dieser strategisch wichtigen Region ihre Vorherrschaft ausgedehnt und ihren wirtschaftlichen und militärischen Einfluss verstärkt. Die amerikanische Entwicklungsorganisation USAID war im Süden viele Jahre lang in besonderem Maße präsent. Sie wird auch in Zukunft Hauptakteur der Entwicklung und der hiermit zusammenhängenden Politikfelder bleiben¹².

Geschäftsleute und große Firmen aus aller Welt stehen Schlange, um im Norden und Süden lukrative Verträge abzuschließen. „Der Kampf“ um Verträge zur Ölförderung, die oft mit schweren Menschenrechtsverletzungen einher geht¹³, begann vor langer Zeit. Er dauert bis heute an und wird sich voraussichtlich intensivieren. In der gegenwärtigen Versorgungskrise stehen die Interessen Chinas und der USA als den größten Ölkonsumenten der Welt besonders im Mittelpunkt. Das Gerangel um Ölvorkommen wird sich parallel zum Kampf um die Wasserversorgung entwickeln. Hierbei spielt Ägypten schon heute eine wichtige Rolle. Dessen Politik, die sich der Selbstbestimmung des Südsudan heftig widersetzt, könnte im Endeffekt zur Teilung des Landes führen.

Auf einer internationalen Geberkonferenz am 11. und 12. April 2005 in Oslo wurden 4,5 Mrd.

¹² Zu Einzelheiten siehe www.usaid.gov. Laut ihren Veröffentlichungen erhöhte USAID seinen Haushalt von 72.704.000 USD im Jahre 2004 auf 109.000.000 USD im Jahre 2006 - zusätzlich zur humanitären Hilfe. Schwerpunkte sind die Unterstützung des Friedensprozesses, Regierungsführung, Transformation des Gesundheitswesens, Bildung und wirtschaftlicher Wiederaufbau. USAID ist der größte Geber in den von der SPLM verwalteten Staaten.

¹³ Zu Einzelheiten siehe www.ecosonline.org. Die European Coalition on Oil in Sudan (ECOS) wurde auf Initiative des Sudan Ecumenical Forum (SEF) 2003 gegründet und besteht aus 80 Mitgliedsorganisationen, von denen viele APRODEV-Mitglieder oder Mitglieder des Verbandes katholischer Hilfswerke in Europa (CIDSE) sind. ECOS verfolgt die Auswirkungen der Aktivitäten von Unternehmen und Behörden im Ölsektor. Sie fordert Regierungen und Unternehmen auf, ihrer Verantwortung gerecht zu werden und sicherzustellen, dass der Ölreichtum des Sudan so genutzt wird, dass er zum Frieden und zu einer gerechten Entwicklung im Land beiträgt. Die Webseite enthält Lageanalysen, Landkarten der Ölfördergebiete und Hintergrundinformationen.

USD¹⁴ für „Wiederaufbau und Entwicklung“ im Sudan zugesagt. Die Gelder sollen durch zwei Treuhandfonds geleitet werden – einen nationalen und einen für den Süden des Landes. Damit erhält der Süden zum ersten Mal direkten Zugang zu Entwicklungsgeldern. Die Weltbank soll die Verwendung der Finanzen überwachen. Diese Übereinkommen befinden sich noch immer in der Umsetzungs- und Revisionsphase – jedoch bereiten sich alle darauf vor, ihren Anteil am Kuchen zu erhaschen. Internationale Hilfsorganisationen überfluten das Land. Einige sind alte Partner der sudanesischen Kirchen oder von Organisationen der Zivilgesellschaft und stehen jetzt im Begriff, eigene Büros im Land zu eröffnen. Viele waren während des Krieges nicht im Sudan tätig, sie haben daher kaum Kenntnisse von Land und Leuten. Dies hindert sie jedoch nicht, große Ambitionen zu haben.

An vielen Orten fehlen regionale Netzwerke, und viele Sudaneseinnen und Sudanese befürchten, dass ihre eigenen Anstrengungen wieder einmal durch eine massive internationale Präsenz ausgegrenzt werden – trotz aller Versicherungen, zur Stärkung von Kirchen, Zivilgesellschaft und einheimischer Bevölkerung beitragen zu wollen. Wie in anderen Nachkriegs- oder Nachfriedensvertrags-Situationen hat eine starke Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte bereits begonnen. Viele Fachleute, die während des Krieges in Organisationen der Zivilgesellschaft oder der Kirchen gearbeitet hatten, nahmen besser bezahlte Stellen in der Regierung oder bei internationalen Organisationen an. Gleichzeitig ist es für qualifizierte Sudaneseinnen und Sudanese immer noch schwierig, eine Anstellung zu finden. Weil sie während des Krieges im Ausland lebten, werden sie oft als diejenigen angesehen, die sich nicht für ihr Land eingesetzt haben.

Sudaneseinnen und Sudanese engagieren sich heute in allen Bereichen der Gesellschaft für ihr Land. Verbesserungen sind nicht zu leugnen. Trotzdem ist die aktuelle Lage alles andere als viel versprechend. Die internationale Aufmerksamkeit konzentriert sich nur auf die Darfur-

¹⁴ Viele Geber schließen jedoch auch Nahrungsmittel- und andere humanitäre Hilfe in ihre Zusagen für den „Wiederaufbau“ ein.

Krise, die von Tag zu Tag schlimmer wird. Dazu tragen ein gescheitertes Friedensabkommen, das Darfur Peace Agreement (DPA), und die Debatte über eine Hybrid-Truppe unter der UN und der Afrikanischen Union (UNAMID) bei, die vom 1. Januar 2008 an stationiert werden soll.

Es steht daher zu befürchten, dass der Sudan vor einer großen Katastrophe steht: Das Eastern Sudan Peace Agreement (ESPA), das am 19. Juni 2006 auf Vermittlung der eritreischen Regierung zwischen der sudanesischen Regierung und Rebellen im Ostsudan unterzeichnet wurde, wird faktisch von allen Parteien ignoriert. In Teilen des Südsudan ist die ugandische Lord's Resistance Army (LRA) weiter für Unsicherheit verantwortlich, denn die Verhandlungen mit der ugandischen Regierung sind noch nicht erfolgreich abgeschlossen.

Auch besteht ernsthafte Gefahr, dass die Umsetzung des CPA scheitert. Der Grad des Misstrauens zwischen den Menschen aus Nord und Süd hat ganz offensichtlich einen neuen Höchststand erreicht. Bewaffnete Konflikte nehmen zu und kritische Regionen wie der Osten, Südkordofan, der Südliche Blaue Nil und besonders Abyei sind aus dem Blickfeld vieler Menschen verschwunden, die sich einmal für die Absicherung des CPA engagiert haben. Die National Congress Party (NCP) hat – veranlasst durch die UN-Resolution 1706 und durch Drohungen des Internationalen Strafgerichtshofes ICC – ihre Reihen hinter Präsident el-Beshir geschlossen. Jedoch hat die NCP große interne Probleme, die sich in der gegenwärtigen zähen Politik und in Maßnahmen gegen Oppositionsverdächtige offenbaren. Hierzu gehören die Ausweisungen des kanadischen Chargée d'affaires, des EU-Beauftragten¹⁵ und des Direktors von Care International im August 2007.

Die SPLM und der gesamte Südsudan waren durch den Tod von Dr. John Garang, dem Gründer und Vorsitzenden der SPLM/A, schwer beeinträchtigt. John Garang kam nur wenige Wo-

¹⁵ Beide Diplomaten hatten – im Widerspruch zum diplomatischen Protokoll – direkten Kontakt mit dem sudanesischen Geheimdienst aufgenommen, um sich für inhaftierte Oppositionsführer einzusetzen. Dem EU-Vorsitzenden der Delegation wurde später gestattet, in den Sudan zurückzukehren, nachdem die EU sich angeblich entschuldigt hatte.

chen nach seiner Vereidigung als erster Vizepräsident bei einem Flugzeugabsturz ums Leben. Die SPLM/A leidet auch an internen Problemen und ist immer noch dabei, sich zu einer Partei zu entwickeln.

Nachfolger John Garangs als erster Vizepräsident des Sudan und Präsident der GoSS ist General Salva Kiir de Mayardit. Er ist Vorsitzender der SPLM und Oberbefehlshaber der SPLA. De Mayardit und größere Teile der SPLM haben es offensichtlich aufgegeben, sich Einfluss in der Regierung der Nationalen Einheit zu sichern. Im Gegensatz zur NCP fehlen ihnen sowohl die Kapazitäten als auch durchdachte Strategien im Umgang mit den vielen kritischen Situationen, die sie zu bewältigen haben. Die Menschen klagen über Vetternwirtschaft und Korruption, über eine vorherrschende militärische Denkweise und über eine extreme Sicherheitsmentalität¹⁶. Besonders die Situation im Oberen Nilgebiet, in dem es viele alte und neue Milizen gibt, bietet Anlass zur Sorge.

Ein weiteres Problem ist, dass die Regierung den regionalen Verwicklungen am Horn von Afrika und im Norden und Westen des Kontinents nicht genügend Aufmerksamkeit schenkt – obwohl sie bis in den Sudan hineinwirken: Die Spannungen zwischen Eritrea und Äthiopien führen auch zu Streitigkeiten innerhalb der sudanesischen Regierung, denn Teile der nordsudanesischen National Congress Party (NCP) unterstützen die Eritreer. Die Äthiopier hingegen erneuern ihre früheren starken Bindungen zur SPLM. Äthiopien ist seinerseits sehr stark in den somalischen Konflikt verwickelt. Dort unterstützen Teile der NCP die oppositionellen islamistischen Milizionäre von der Union of Islamic Courts. Tschad und Sudan wiederum beschuldigen sich gegenseitig der Unterstützung von Rebellenbewegungen der jeweils anderen Seite.

Wenn man das Land in seiner Gesamtheit betrachtet, so können die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft (einschließlich Chinas, der Arabischen Liga und der Mitgliedsstaaten

¹⁶ Bei Betrachtung des GoSS-Haushaltes zeigt sich, dass mehr als die Hälfte der geplanten Ausgaben in 2008 für die Sicherheit vorgesehen sind (1.900.000.000 SD aus einer Gesamtsumme von 3.415.864.076 SD).

der AU) weder als geradlinig noch als kohärent bezeichnet werden. Die Kohärenz leidet unter starken Eigeninteressen und bis zu einem gewissen Grad auch unter widersprüchlichen Konzepten. Abgesehen von wenigen Ausnahmen lassen Konfliktanalysen wichtige Aspekte weitgehend außer Acht. Hierzu gehört die Wirtschaft des Sudan – einschließlich des Ölsektors, der Wirtschaftsbeziehungen und der Finanzausstattung der Regierung. Andere oft vernachlässigte Faktoren sind die innere Dynamik der NCP und anderer Parteien, die Interessen des mächtigen Sicherheitsapparates und der militärischen Geheimdienste, der beiden großen Armeen sowie der zahlreichen Milizen und deren Verbündete.

Es besteht kein Zweifel, dass die Menschen im Sudan in Frieden leben wollen. Sie verdienen Besseres als das, was sie in den vergangenen Jahrzehnten ertragen mussten. Viele Sudanesischen und Sudanesen arbeiten sehr hart daran, den Weg für eine bessere Zukunft zu bereiten. Angesichts der enormen Hindernisse, denen sie ausgesetzt sind, ist es aber mehr als offensichtlich, dass sie Unterstützung aus dem Ausland brauchen. Sie benötigen nicht nur materiellen Beistand oder Hilfe beim Aufbau von Fachwissen und notwendigen Strukturen und Organisationen. Sie müssen auch dabei unterstützt werden, ihrer Wächterrolle im Friedensprozess gerecht zu werden, zu der sie von außen gedrängt wurden.

Die internationale Gemeinschaft hat sich verpflichtet, den Aufbau des Sudan voran zu treiben. Sie hat aber auch zugesagt, weiterhin auf politischer Ebene für die Belange des Landes einzutreten. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass es ein großer Irrtum ist zu glauben, man könne dieses Engagement für einen Friedensprozess mit der Unterzeichnung von Abkommen beenden und zum Tagesgeschäft übergehen. Der Israel/Palästina- und der Eritrea/Äthiopien-Konflikt sind zwei typische Beispiele dafür. Auch der Sudan hat in der Vergangenheit unter diesem Fehler gelitten. Nach der Unterzeichnung des ersten Friedensabkommens in Addis Abeba im Jahre 1972 blieb die internationale Solidarität aus, als es darum ging, die Durchführung zu überwachen und beim

Aufbau einer starken Zivilgesellschaft behilflich zu sein. Als die ersten Anzeichen für einen Bruch des Abkommens offenkundig wurden, war die internationale Gemeinschaft nicht da. Heute fürchten viele Beobachter, dass der Sudan erneut vor einer ähnlichen Situation steht¹⁷.

¹⁷ Siehe z.B. Young, John: „Neu entstehende Nord-Süd-Spannungen und Prognosen für eine Wiederaufnahme der Kriegshandlungen“ (Small Arms Survey, Genf, Juli 2007); International Crisis Group (ICG): „Eine Strategie für ein umfassendes Friedensabkommen“ (ICG Afrika-Berichte 130, Brüssel, Juli 2007); Norwegisches Institut für Internationale Angelegenheiten: „Joint Donor Office Security Needs Assessment“ (Oslo 2007).

Wie überall auf der Welt ¹⁸ waren es auch im Sudan die Frauen, die am meisten unter den gewalttätigen Auseinandersetzungen litten. Bis heute sind viele Verbrechen an Frauen – zum Beispiel die massenhaften Vergewaltigungen, die eine Kriegswaffe darstellten ¹⁹ –, nicht ausreichend thematisiert, geschweige denn dokumentiert und erfasst worden.

Ungeachtet aller Leiden bildeten sich während des Krieges starke Frauengruppen. Sie wirkten innerhalb des Landes und im Exil. Besonders engagierten sich Frauen aus dem Süden und aus den Reihen der Nuba in Khartum. Nach und nach gelang es ihnen, politische und religiöse Grenzen zu überwinden und ihre Stimmen gemeinsam für den Frieden zu erheben. Hierin wurden sie von Teilen der internationalen Gemeinschaft unterstützt²⁰. Durch ihre Teilnahme an Workshops und Konferenzen innerhalb und außerhalb des Landes entwickelten sie sich zu einer der einflussreichsten Gruppen im Friedensprozess. Nie scheuten sie davor zurück, männliche Führungspersonlichkeiten herauszufordern. Obwohl man ihnen keinen offiziellen Platz am Verhandlungstisch einräumte, waren sie in der Lage, die Friedensverhandlungen zu beeinflussen. Sie hatten aus den Erfahrungen in anderen Nachkriegssituationen gelernt, in denen Frauen schnell dazu gezwungen wurden, ihre „traditionellen“ Rollen und Stellen wieder einzunehmen und in denen man sie von einflussreichen Positionen in Regierung, Parlament, Verwaltung und Wirtschaft fern hielt. Daher erkämpften sich die Frauen im Südsudan ein Gesetz zur Förderung von Minderheiten: Heute müssen 25% aller Positionen in Legislative und Exekutive mit Frauen besetzt werden ²¹.

In seiner Eröffnungsansprache vor dem Parlament im April 2006 erklärte der Präsident der GoSS:

„Vor der Gründung der Regierung des Südsudan hatte die SPLM – ich habe die Ehre und das Privileg, diese zu leiten – einen fortschrittlichen Grundsatz im Bereich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern angenommen. Sie verpflichtete sich zu einer Politik, wonach mindestens 25% aller Positionen in der Legislative und Exekutive mit Frauen besetzt werden würden. Während wir heute debattieren, zeigt die Zusammensetzung dieses hohen Hauses und der gesetzgebenden Organe unserer zehn Staaten sowie der nationalen Legislative in Khartum, dass wir uns bereits auf dieses Ziel zu bewegen. Wir haben ein separates Gender-Ministerium eingerichtet, das sich auf die Problematik der Gleichberechtigung von Frauen und Männern konzentrieren wird. In unserer Regierung im Südsudan haben wir zwei Ministerinnen und eine Beraterin (eine weitere Beraterin muss ihr Amt noch annehmen) und ich freue mich, Ihnen berichten zu können, dass ich stolz auf ihre bisherigen Leistungen bin. In dieser Versammlung befinden sich Frauen, die in ausgewählten Ausschüssen den Vorsitz führen. Auf der Ebene der Staaten sind Frauen zu stellvertretenden Gouverneurinnen, stellvertretenden Sprecherinnen, Ministerinnen, Beraterinnen oder Beauftragten ernannt worden. Diese Politik ist nun ein Grundpfeiler des Aktionsprogramms unserer Regierung hinsichtlich der Übertragung von Verantwortung auf Frauen. Alle Ministerien haben bereits bei der Anwerbung ihrer Staatsbeamten ein begeistertes Eintreten für diese Politik bewiesen. Etliche Minister gingen sogar so weit, dass sie einige Positionen in der obersten Gehaltsgruppe vakant ließen, während sie versuchten, ausreichend qualifizierte Frauen für deren Besetzung zu finden. Ich bin mir der Tatsache bewusst, dass in einigen Staaten Parlamentssitze von Frauen an Männer vergeben wurden. Und nun, da ein umfassender Bericht über diese Angelegenheit zusammengestellt worden ist, möchte ich Ihnen versichern, dass ich angemess-

¹⁸ Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates über Frauen, Frieden und Sicherheit, 31. Oktober 2000.

¹⁹ Dies stellt ein Hauptproblem in dem anhaltenden Konflikt in Darfur dar, wie verschiedene Berichte beweisen.

²⁰ Dazu gehörten u.a. die Niederlande, Norwegen und UNIFEM, um nur einige zu nennen.

²¹ Ursprünglich hatten die Frauen eine Quote von 30% gefordert.

sene Maßnahmen treffen werde, um dieses Fehlverhalten wieder gutzumachen.

Dennoch dürfen wir bei der Fortsetzung dieser Politik das Gebot der Qualität der Leistung nicht aus den Augen verlieren. Es gibt bestimmte Berufsgruppen, bei denen es schwierig ist, diese Politik der Förderung von Minderheiten anzuwenden. Ärzte, Apotheker, Ingenieure, Richter oder Rechtsanwälte werden ausschließlich auf Grund ihrer wissenschaftlichen Qualifikation eingestellt. Aber es gibt Möglichkeiten, mit denen man Frauen dabei unterstützen kann, den Eintritt in derartige Berufe auf beschleunigte Art und Weise zu erreichen. Dies ist eine der bedeutenden Aufgaben des Ministeriums für Gender und Wohlfahrt, eine Aufgabe, bei der alle anderen Ministerien unserer Regierung verpflichtet sind, jegliche notwendige Unterstützung zu gewähren.

Diesbezüglich hat das Ministerium für Gender, Wohlfahrt und Religionsangelegenheiten Richtlinien entwickelt, um die erfolgreiche Mitwirkung von Frauen im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Leben des Südsudan zu steigern. Einige dieser Richtlinien erfordern das Ausarbeiten von Gesetzen durch diese Versammlung, um die erwähnten Ziele zu erreichen. Das Ministerium plant die Einrichtung eines „Women Resource Centre“ in Juba, das als Schwerpunktzentrum für den Zugang zu Informationen, Ausbildung und Organisation dienen soll. Die Regierung wird die Wiedereinsetzung und Durchführung von Programmen zur Verbesserung der Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, indem ihnen Zugang zu Krediteinrichtungen sowie Ausbildung in unternehmerischen Fähigkeiten zugesichert wird.“²²

Präsident Salva Kiir berichtet stolz über „die fortschrittliche Politik“ der SPLM „auf dem Gebiet der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“. Vier Monate später stellte die damalige GoSS-Verkehrsministerin Rebecca Nyandeng Garang²³ fest, die GoSS habe ihr Versprechen hinsichtlich des 25% Anteils von Frauen in

den Regierungsinstitutionen nicht eingehalten. Sie klagte: „Es hat in den meisten Institutionen einen Rückgang der 25% gegeben, die man Frauen zugestanden hatte. In anderen Fällen wurde der Prozentsatz überhaupt nicht eingehalten. So wurden Frauen bei der Ernennung von Diplomaten und Botschaftern nicht berücksichtigt.“

Rachel Mayanya, die damalige Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für Genderfragen und Frauenförderung, erklärte während eines Besuchs im Sudan: „Die Lage von Frauen und Mädchen, besonders in den Vertriebenenlagern und im Süden, ist nach wie vor schlecht und erfordert vordringliches Handeln.“

Es überrascht nicht, dass die Realität immer noch weit hinter den Zielen und Ankündigungen, wie sie in der UN Resolution 1325 vom 31. Oktober 2000 festgehalten sind, zurückbleibt. Bis heute sind sudanesisches Politik, Institutionen, Religionen und soziales Leben im Südsudan männlich dominiert und patriarchal geprägt.

Dennoch gibt es seit der Unabhängigkeit zielstrebige Parlamentarierinnen und starke Frauenverbände. Eine ganze Reihe von Frauen hat Machtpositionen eingenommen: als Ministerinnen in der GoSS und in den Bundesstaaten, als Leiterinnen der GoSS-Kommissionen (z. B. Gegen Korruption und für Menschenrechte), als Gouverneurin, Parlamentarierinnen oder als Stellvertreterin des Generalsekretärs der SPLM. Diese Frauen, von denen die meisten während des Krieges in Organisationen der Zivilgesellschaft und der Kirchen gearbeitet haben, setzen ihre neu gewonnene Macht nun ein, um weiterhin an Genderfragen zu arbeiten. Sie versuchen sicherzustellen, dass die Frauen im Südsudan nicht das gleiche Schicksal erleiden wie viele ihrer Schwestern auf der ganzen Welt in Nachkriegszeiten. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen im Land besteht aber die Gefahr, dass Genderfragen von den Prioritätenlisten der Verantwortlichen im Inland, der internationalen Geber und der NRO verschwinden.

²² Präsident der Regierung des Südsudan, General Salva Kiir Mayardit, Regierungserklärung am 10. April 2006 anlässlich der Eröffnung der zweiten Sitzung der Gesetzgebenden Versammlung des Südsudan.

²³ Inzwischen Beraterin des Präsidenten.

Zu Beginn jeder Analyse der Europäischen Union ist es wichtig, sich bewusst zu machen, dass die EU ein Netzwerk aus verschiedenen Einrichtungen mit komplexen Beziehungen und Interessenkollisionen darstellt. Dies erklärt nicht nur, warum die Beschlussfassung innerhalb der Union ein lang dauernder und mühsamer Prozess ist. Es macht auch deutlich, dass die Begleitung der EU durch Nichtregierungsorganisationen regelmäßigen Kontakt erfordert – und zwar Kontakt mit jeder Institution und mit den einzelnen Mitgliedsstaaten. Dies gilt auch für die EU-Politik zum Sudan.

Die Anfänge der Europäischen Union lagen in einer sehr begrenzten Agenda zur Erleichterung des Wirtschaftswachstums der Mitgliedsstaaten. Wichtige Eckpunkte waren die Abschaffung von Handelsbarrieren wie Steuern und Einfuhrzöllen. Mit der Zeit wurde deutlich, dass ein gemeinsamer Markt nur durch Ausräumung weiterer Hindernisse erreicht werden konnte. Daher einigte man sich auf eine intensivere Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Sektor. Die Kooperation in politischen Fragen, insbesondere in der Außenpolitik, begann erst Mitte der 1980er Jahre. Sie ist daher ein relativ junger Bereich der EU-Aktivitäten.

Die Struktur der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union spiegelt diese Geschichte wider. Während die Mitgliedsstaaten die Vorteile der verstärkten Zusammenarbeit sehen, sind die nationalen Regierungen gleichzeitig darauf bedacht, nicht zu viele Kompetenzen an eine supranationale Behörde zu verlieren. Als Folge gibt es nicht nur ein komplexes Gebilde europäischer Institutionen sondern auch unterschiedliche Verfahren für die Beschlussfassung.

Der Vertrag über die Europäische Union erkennt drei verschiedene thematische „Säulen“ an: Zur ersten Säule gehören die Kernbereiche der frühen Jahre, wie z. B. Handel (der auch die Entwicklungspolitik beinhaltet), Verkehrsinfrastruktur, Finanzangelegenheiten, Forschung, Bildung und Gesundheit. Die zweite und dritte Säule spiegeln neuere Kooperationsfelder der

EU wider. Hierzu gehören die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (CFSP) und die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Terrorismus.

Zu den wichtigsten, an Entscheidungsprozessen beteiligten Institutionen gehören der Europäische Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament

Der Europäische Rat vertritt die Regierungen der Mitgliedsstaaten. Zweimal im Jahr ruft er die Staats- und Regierungschefs der Union zusammen. Diese diskutieren v.a. Aktuelle politische Probleme und Fragen von grundsätzlicher Bedeutung.

Obwohl er keine direkte Entscheidungsbefugnis hat, gibt der Rat eine allgemeine politische Richtungsweisung durch Debatten und Beschlüsse über Fragen von grundsätzlicher Bedeutung. Nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat ist der Ministerrat, der die Minister der Mitgliedsstaaten gemäß ihren Verantwortungsbereichen vereint (z. B. Agrarwesen, Justiz- und Innenpolitik, Auswärtige Angelegenheiten). Die 27 EU-Außenminister treffen im „Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (GAERC) zusammen. Die Räte der Minister treten in ihrer jeweiligen Zusammensetzung etwa einmal im Monat zusammen. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament²⁴ beschließen sie die europäischen Gesetze. In Fragen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik können die EU-Minister autonome Beschlüsse fassen.

Den Vorsitz des Europäischen Rates und des Ministerrates (sowie aller anderen Zusammenkünfte von Vertretern der Mitgliedsstaaten) führt die Präsidentschaft, die nach einem festgelegten Plan im Turnus unter den Mitgliedsstaaten wechselt. Während der sechsmonatigen Amtszeit hat die Präsidentschaft das Vorrecht,

²⁴ Die Europäische Kommission hat das Recht, Debatten einzuleiten und Gesetzesentwürfe einzubringen, verfügt jedoch nicht über Stimmrechte.

politische Prioritäten zu setzen.²⁵ Die Präsidentschaft wird durch das Ratssekretariat unterstützt, das seinen Sitz in Brüssel hat. Es trägt zur Formulierung, Vorbereitung und Implementierung von politischen Beschlüssen bei – insbesondere in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Generalsekretär des Rates (z. Zt. Javier Solana) nimmt eine Doppelfunktion wahr: Er ist Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und leitet im Auftrag des Rates den politischen Dialog mit Dritten.

Die Europäische Kommission übt größtenteils exekutive Funktionen aus, da sie für die Durchführung von Beschlüssen verantwortlich ist, die durch den Ministerrat und das Europäische Parlament gefasst wurden. Jedoch hat die Kommission auch das Recht, neue Gesetze zu initiieren oder Richtlinien zu erlassen. Während der Rat eine zwischenstaatliche Organisation ist, in der einzelne Länder ihre nationalen Interessen vertreten, ist die Kommission eine supranationale Institution, deren Mitglieder die gemeinsamen europäischen Interessen voranbringen sollten. Die Kommission kann einen Prozess gegen einzelne Mitgliedsstaaten anstrengen, wenn europäische Interessen auf dem Spiel stehen. Weil sie außerdem den EU-Haushalt kontrolliert, ist sie ein mächtiger Akteur im institutionellen Gefüge.

Die Kommission ist gegenwärtig in 27 thematische Generaldirektorate (DG) gegliedert. Dazu gehören die für Entwicklungspolitik (DG DEV) und Auswärtige Angelegenheiten (DG RELEX). Während das DG DEV für die Planung der EU-Entwicklungsprogramme verantwortlich ist (in Afrika, der Karibik und dem Pazifik), ist das DG RELEX zuständig für die diplomatischen Vertretungen der EU in Drittländern, die sogenannten Delegationen²⁶. Im Fall des Sudan hat

²⁵ Weil sechs Monate häufig nicht ausreichen, um über komplexe Fragen zu entscheiden, wurde das Konzept einer 18-monatigen Präsidentschaft eingeführt, wobei drei aufeinander folgende Präsidentschaften sich auf ein gemeinsames Rahmenwerk einigen, das während ihrer jeweiligen Amtszeit durchgeführt wird. Im Zusammenhang mit der Reform der EU-Institutionen existieren Pläne, das kurzfristige Rotationssystem abzuschaffen und es durch eine gewählte, langfristige Präsidentschaft zu ersetzen.

²⁶ Die „Delegation der Europäischen Kommission“ entspricht einer Botschaft. Da die EU jedoch kein Staat ist, besteht ein ge-

die Delegation ihren Sitz in der Hauptstadt Khartum und ist somit geographisch gesehen weit entfernt von den Südsudanesischen und –sudanesischen. Deshalb erfolgen lediglich sporadische Besuche.

Das Europäische Parlament²⁷ teilt sich die Legislative mit dem Europäischen Rat. Es bestimmt die politische Leitung der Kommission und ist an der Annahme des EU-Haushaltes beteiligt. Das Parlament verfügt über Rechte zur Kontrolle der Exekutive und leitet politische Debatten innerhalb der EU-Institutionen ein.

Hauptakteure in der EU sind allerdings die 27 EU-Mitgliedsstaaten. Sie kontrollieren nicht nur Schlüsselinstitutionen wie den Europäischen Rat und den Ministerrat, sondern haben auch in starkem Maße Einfluss darauf, welche Fragen in der EU erörtert werden bzw. Nationales Vorrang bleiben. Bezüglich des Sudan verfolgen auch einzelne EU-Mitgliedsstaaten ihre jeweils eigene Agenda.

Schon aus dieser stark vereinfachten Darstellung der EU-Institutionen können wichtige Schlussfolgerungen gezogen werden, die die Außen- und Entwicklungspolitik der EU betreffen.

Die Recherchen zu dieser Studie - dazu gehören auch Interviews mit verschiedenen Interessengruppen - haben deutlich gezeigt, dass die Politik der EU im Sudan bisher hinter den Erwartungen und Ankündigungen zurückbleibt. Dies liegt an Interessenkollisionen innerhalb der Gemeinschaft und an den viel zu starren und trägen Instrumenten. Hinzu kommt, dass die EU-Konzepte für komplexe Situationen nicht kohärent sind.

Eine grundsätzliche Problematik besteht darin, dass es keine klare Trennung zwischen Legislative und Exekutive gibt. Einerseits hat die Kommission das Recht, Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, andererseits übt der Rat bestimmte exekutive Funktionen im Bereich der

ringfügiger Unterschied im Status.

²⁷ Eine bestimmte Anzahl von Parlamentssitzen, die ungefähr der Bevölkerungszahl entspricht, ist für jeden Mitgliedsstaat vorgesehen. Die Verteilung der Sitze wird durch Direktwahlen in dem jeweiligen Mitgliedsstaat entschieden. Wahlen zum Europäischen Parlament finden gleichzeitig in allen Mitgliedsstaaten statt.

Außen- und Sicherheitspolitik der EU aus. Die Rolle aller Institutionen hat sich im Laufe der Zeit verändert und bleibt strittig. Zwischen den verschiedenen Akteuren kommt es oft zu Spannungen über Befugnisse. Dies ist besonders im Verhältnis zwischen Rat und Kommission der Fall. Die Zusammenarbeit der Institutionen wird durch diesen Zustand behindert. Jedes Thema kann als erwünschter (in manchen Fällen auch als unerwünschter) Präzedenzfall politisiert werden, so dass eine Diskussion oft keine klare politische Entscheidung zeitigt, sondern vielmehr die institutionellen Kontroversen widerspiegelt.

Dies trifft besonders für die miteinander verknüpften Felder der Außen- und Sicherheitspolitik zu. Sie werden – genau wie die humanitäre Hilfe – als Teilbereich der Handelsbeziehungen betrachtet und gehören daher zu den Befugnissen der Kommission. Auf der anderen Seite kontrolliert auch der Rat die Außen- und Sicherheitspolitik.

Ähnliche Verwicklungen gibt es bei den Auswärtigen Angelegenheiten: Obwohl der Generalsekretär des Rates offizieller EU-Vertreter für Auswärtige Angelegenheiten ist, kontrolliert die Kommission das weltweite Netzwerk der EU-Delegationen. Darüber hinaus zögern viele Mitgliedsstaaten, ihre Außenpolitik einer gemeinsamen EU-Politik zu unterwerfen. Demzufolge ist das Finden eines allseits akzeptierten Kompromisses oft zeitraubend. In vielen Fällen lässt sie weder mutige Entscheidungen noch den Gebrauch eines kurzfristig geöffneten „Fensters der Gelegenheit“ (window of opportunity) zu. In einigen Fällen unterlaufen Mitgliedsstaaten sogar gemeinsame Positionen, indem sie weiterhin ihrer eigenen Agenda folgen.

Trotz dieser Vielschichtigkeit trifft die folgende Regel auf die außenpolitischen Aktivitäten der EU zu: Obwohl allgemeine Politikdiskussionen und die Ausübung diplomatischer Aktivitäten das Arbeitsgebiet des Rates (und der Mitgliedsstaaten) sind, werden die meisten Begleitprogramme, für die Haushaltsmittel erforderlich sind, von der Kommission durchgeführt. Hierzu gehören die humanitäre Hilfe, Entwicklungshilfeprogramme und die Unterstützung von Menschenrechten und demokratischen Veränderun-

gen. Rein militärische Aktivitäten darf die Kommission nicht finanzieren. Fehlt den Europäern ein Haushalt für Militärausgaben²⁸, müssen die EU-Militärmissionen entweder direkt durch die Mitgliedsstaaten oder aus einem ad-hoc Fonds finanziert werden, der für eine bestimmte Mission eingerichtet wird. Im Zusammenhang mit militärähnlichen Beteiligungen der EU (z.B. an der AU-Mission AMIS in Darfur) stellte sich bereits die Frage, ob sie mit Geldern der Kommission finanziert werden dürfen. Humanitäre Organisationen und NRO lehnen dies ab. Die Debatte hierüber ist jedoch noch nicht beendet.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik des Rates (CFSP)

Die höchste Instanz für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik CFSP ist der Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Auswärtige Beziehungen (GAERC). Der Rat bringt die 27 EU-Außenminister etwa einmal im Monat in Brüssel zusammen. Hier erörtern sie aktuelle politische Entwicklungen und beschließen gemeinsame Handlungen.

Der GAERC veröffentlicht auch die so genannten „Schlussfolgerungen des Rates“. Diese haben zwar keine juristischen Folgen, können aber als aktuelle EU-Position angesehen werden. Die Beschlüsse über gemeinsame Positionen und Aktivitäten sind gesetzliche Grundlage für die Einsetzung eines Sondervertreters in einer Region, die Verhängung eines Waffenembargos und/oder anderer Sanktionen in Konfliktsituationen und die Beteiligung an einer Militäraktion.

Wie bereits erwähnt, werden seit Jahren die Diskussionen des (Minister-) Rates über den Sudan von der Darfur-Krise beherrscht. Leider geht dies zu Lasten eines kohärenten Konzeptes für das gesamte Land.

Die Beschlüsse des GAERC werden durch eine Reihe untergeordneter Arbeits- und Beratergruppen vorbereitet. Soweit dies den Sudan betrifft, beginnen die Diskussionen normalerweise in der regionalen Arbeitsgruppe des Rates für

²⁸ Es existiert ein ziemlich schmaler Haushalt für CFSP-Zwecke (100 Millionen Euro in 2006). Hieraus können aber keine Ausgaben für militärische Aktivitäten getätigt werden.

Afrika (COAFR), die alle drei oder vier Wochen tagt. Sie bringt Vertreter der EU-Hauptstädte mit den Afrika-Abteilungen der jeweiligen Ministerien zusammen. Permanent verfolgt die COAFR die Lage in allen afrikanischen Ländern südlich der Sahara. Sie lenkt die Aufmerksamkeit von Arbeitsgruppen auf höherer Ebene auf besonders kritische Situationen und empfiehlt erforderliche Aktionen. Um die Debatte im COAFR zu beeinflussen, ist es notwendig, die amtierende Präsidentschaft zu unterstützen. Sie leitet die Treffen und legt die Agenda fest. Wichtig sind auch die für Afrika zuständigen Diplomaten in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten. Kleinere Mitgliedsstaaten der COAFR werden häufig durch Diplomaten repräsentiert, die bei der Ständigen Vertretung ihres Landes in Brüssel ansässig sind.

Die nächste Ebene der Diskussion findet im Politik- und Sicherheitsausschuss (Political and Security Committee, PSC) statt. Das PSC tritt bis zu zweimal pro Woche zusammen und vereint hochrangige Diplomaten aus den ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten in Brüssel. Häufig ist dies der stellvertretende Botschafter. Das PSC spielt eine Schlüsselrolle im Beschlussfassungsprozess, da man im Allgemeinen erwartet, dass vom Ausschuss gebilligte Vorschläge ohne weitere Änderungen von höher rangigen Institutionen angenommen werden. Nur selten fasst das PSC nach einer einzigen Erörterung Beschlüsse. Oft beauftragt es zusätzliche Arbeitsgruppen mit der Beratung militärischer Fragen oder zivil-militärischer Aspekte. Sobald sich das PSC auf einen Vorschlag geeinigt hat, wird dieser an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) weitergeleitet, der dann gewöhnlich den Text billigt und ihn zur endgültigen Beschlussfassung an den GAERC sendet.

Für den Sudan ist ein Sondervertreter²⁹ (SR) eingesetzt worden, um die Entwicklungen im Land genauer zu beobachten und allen wichtigen Akteuren den Standpunkt der EU zu erläutern. Der EU-Vertreter berichtet direkt an den PSC. Er informiert aber auch die COAFR und koordiniert deren Arbeit mit dem Hohen Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik

des Rates. Da der EU-SR keinen eigenen Haushalt zur Durchführung von Aktivitäten im Sudan hat, arbeitet er ebenfalls eng mit der Kommission zusammen. So stellt er sicher, dass die finanziellen Entscheidungen, die von der EU kontrolliert werden, mit der allgemeinen EU-Politik übereinstimmen. Die Kommission hat außerdem einen Beobachtersitz in der COAFR, dem PSC, dem COREPER und im Rat inne.

Die EU und (das Horn von) Afrika

Die allgemeine EU-Afrika-Strategie basiert auf drei Sockeln, die ursprünglich dazu beitragen sollten, die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) zu erreichen. Diese sind:

- Bereiche, die die Voraussetzungen für das Erreichen der MDGs schaffen (Frieden und Sicherheit und verantwortungsvolle Regierungsführung),
- Bereiche, die das wirtschaftliche Umfeld für die MDGs ebnen (Wirtschaftswachstum, Handel und wirtschaftliche Integration – z. B. Verkehr, Kommunikation und ein afrikanischer Binnenmarkt),
- Bereiche, die direkt auf die MDGs abzielen (gesellschaftlicher Zusammenhalt, Gesundheit, Bildung, Umwelt).

Die neue EU-Afrika-Strategie rückt die „African ownership“ d.h. die Eigenverantwortung Afrikas, das Erreichen der MDGs sowie die Förderung von nachhaltiger Entwicklung, Sicherheit und verantwortungsvoller Regierungsführung in den Mittelpunkt.

In vielen Dokumenten³⁰ wird ausgeführt, dass eine wohlhabende, demokratische, stabile und sichere Region im Interesse der EU und der Länder am Horn von Afrika liegt. Denn tatsächlich birgt ein unkontrolliertes, politisch vernachlässigtes, wirtschaftlich ausgegrenztes und umweltgeschädigtes Horn von Afrika das Potential, Stabilitätsstrategien und entwicklungspolitische Ziele zu untergraben. Es stellt außerdem eine

²⁹ Zu Einzelheiten siehe Seite 36

³⁰ Siehe z.B. Rat der Europäischen Union, 15961/05, Die EU und Afrika: Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft, Dezember 2005; Rat der Europäischen Union, 9333/06 Treffen der EU-Afrika Minister-Troika, Abschlusskommuniqué, Mai 2006.

Bedrohung für die Sicherheit der Europäischen Union dar. Die internationale Gemeinschaft hat erkannt, dass verschiedene Gruppierungen am Horn von Afrika den Terrorismus unterstützen und dass die Länder der Region als Unterschlupf für militante Islamisten genutzt werden können. Seit 2003 bekunden die EU, ihre Mitgliedsstaaten und die gesamte internationale Gemeinschaft ein besonderes Interesse an der Sicherheitsfrage. Die oftmals einseitige internationale Eritrea-Äthiopien-Politik, das Vorgehen in Somalia und die wechselseitigen Abhängigkeiten der Entwicklungen am Horn von Afrika wären eine gesonderte Veröffentlichung³¹ wert.

Die EU hat großes Interesse, die Stabilität am Horn von Afrika aufrecht zu erhalten, denn es grenzt an strategisch wichtige Teile des Nahen und Mittleren Ostens: Es flankiert die Seeschiffahrtsstraße des Roten Meeres, die für den EU-Handel, für Energie- und andere Rohstofflieferungen äußerst wichtig ist. Es ist ein Nachbar Saudi-Arabiens, des größten Ölproduzenten der Welt. Es liegt beiderseits des Nilbeckens, das von zentraler Bedeutung für Ägypten ist. Dessen Stabilität wiederum ist unerlässlich für das Gleichgewicht im Mittelmeerraum und im Nahen und Mittleren Osten. Und es liegt sehr nahe an Ländern, die Teil der EU-Nachbarschaftspolitik sind – sowohl in Nordafrika als auch im Nahen und Mittleren Osten. Zudem ist die EU ein äußerst wichtiger Handelspartner für die Region.

Es steht zu erwarten, dass die EU ihre Wirtschaftsinteressen ausbaut, wenn Energielieferungen und Wirtschaftswachstum in der Region zunehmen. Auch andere Länder – insbesondere die USA, China und Indien – investieren in wichtige Wirtschaftszweige, da sie sich der strategischen Bedeutung des Horns von Afrika bewusst sind.

Ob die EU und ihre Mitgliedsstaaten die Komplexität der politischen Beziehungen und die wechselseitigen Abhängigkeiten am Horn von Afrika wirklich erkennen, wird aus den Ergeb-

nissen unserer Untersuchung nicht deutlich. Zumindest lassen ihre Handlungen – vor allem gegenüber Äthiopien – nicht auf kohärente Konzepte zum Konfliktmanagement schließen.

Die Beziehungen zwischen der EU und dem Sudan nach 1990

Im Jahre 1989 stürzte die NCP (damals noch National Islamic Front, NIF) die gewählte Regierung Sadik el Mahdis – des Führers der UMMA-Partei – und übernahm gewaltsam die Macht im Sudan³². Das neue Regime begann mit einer klaren islamisch geprägten Agenda. Es löste politische Parteien, Gewerkschaften und alle anderen Organisationen auf – darunter auch jene Presseverbände, die dem Regime gegenüber nicht loyal waren. Es inhaftierte, folterte und tötete viele potentielle politische Gegner. Es intensivierte den Krieg mit dem Süden und beging jede nur vorstellbare schwere Menschenrechtsverletzung. Infolgedessen stellten viele Länder und internationale Organisationen ihre Entwicklungszusammenarbeit ein. Etliche benachbarte Regierungen brachen ihre diplomatischen Beziehungen ab³³, und die EU strich ihre Entwicklungshilfe. Sie stoppte die Überweisung von Lomé-Mitteln und verhängte ein Waffenembargo.

Für das Regime in Khartoum folgten Jahre der politischen Isolation. Die internationale Gemeinschaft nahm an, dass die Regierung sich dem weltweiten Druck beugen werde. Allerdings war ihre Strategie nur teilweise erfolgreich. 1997 gelang es dem Regime durch ein internes Friedensabkommen, Zugang zu den Ölfeldern im Süden zu erlangen. Dies führte zu einer Abspaltung von der Rebellenbewegung, die das betreffende Gebiet kontrollierte. Die Regierung unterstützte die verschiedenen Milizen vor Ort und benutzte sie zugleich, um die Zivilbevölkerung zu vertreiben. Es gelang ihr auch, neue, finanzstarke Partner zu finden: China, Malaysia und Indien unterstützten das Regime

³¹ Diese Politik wird beherrscht vom „Krieg gegen den Terrorismus“. In Anlehnung an die USA favorisiert sie Äthiopien als starken Verbündeten auf Kosten der Menschenrechte im Land und unterstützt Äthopiens Interesse an einer regionalen Vormachtstellung.

³² Infolge des zweiten Bürgerkrieges, der 1983 im Süden ausgebrochen war, nahmen größere Gebiete des Südens nicht an den Wahlen teil.

³³ Wie z.B. Äthiopien, Eritrea und Uganda.

u.a. mit Waffenlieferungen, Krediten und Investitionen in den Ölsektor.

Während andere Gremien und einzelne Staaten intensiv an dem Versuch beteiligt waren, im November 1999 ein Friedensabkommen zwischen der SPLM und der NCP herbeizuführen, nahm die EU den politischen Dialog mit der Regierung (GoS) auf. Sie hatte die Absicht, ihre Beziehungen zum Sudan innerhalb von drei Jahren zu normalisieren. Dies war Teil einer Politik mit „Zuckerbrot und Peitsche“. Deren Ziel war es, sich auf positive Weise mit der GoS auseinander zu setzen und sie von den Vorteilen einer Zusammenarbeit zu überzeugen. Hierdurch wollte man die sudanesisische Regierung bewegen, sich um Verbesserung ihres internationalen Ansehens zu bemühen. Botschafter und Regierungsvertreter der EU kamen regelmäßig zu Dialogen mit der sudanesischen Führung zusammen. Die Gespräche konzentrierten sich auf fünf Hauptthemen: (a) Menschenrechte, (b) Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsvolle Regierungsführung, (c) den Friedensprozess mit dem Süden, (d) Bekämpfung des Terrorismus und (e) die Zusammenarbeit zwischen dem Sudan und seinen Nachbarländern.

Im Rahmen eines „Humanitarian-Plus“ genannten Programms, das spätestens 2001 beginnen sollte, stellte die EU 15 Millionen Euro für Nahrungsmittelsicherheit, Gesundheit, Wasser und Bildung in Aussicht. Die Ausarbeitung eines „Country Strategy Papers“ (CSP) stellte das wichtigste Element der „Zuckerbrot“-Politik dar. Europäische Investoren hatten großes Interesse an diesem Programm und an der Normalisierung der Beziehungen; sie erhofften sich bessere Chancen für Geschäfte – vor allem in Verbindung mit der Ölförderung.

Im Laufe des ersten Verhandlungsjahres verkündete die EU, dass ein „beträchtlicher Fortschritt“ erzielt worden sei. Andererseits zeigte sich im Juni/Juli 2001 eine Delegation der Parlamentarischen Versammlung der AKP-Staaten und der EU (African-Caribbean-Pacific-EU Joint Parliamentary Assembly Mission) enttäuscht über den mangelnden Willen der Regierung des Sudan zur Zusammenarbeit. Im Bericht der Mission war vermerkt, dass zwar

verschiedene Menschenrechtsfragen erörtert worden waren, die Regierung aber anschließend keinerlei Aktivitäten zeigte. Der Bericht widmete sich auch dem Flächenbombardement der Zivilbevölkerung im Süden. Und er wies darauf hin, dass „... ein Hauptproblem die Verwendung der Öleinkünfte“ sei. „Transparenz in diesem Bereich fehlt anscheinend völlig ...“, wurde hinzugefügt.

Kurz nach Aufnahme des Dialogs mit der EU rief die sudanesisische Regierung wegen der Spaltung der Regierungspartei den Notstand aus und verkündete die Auflösung der Nationalversammlung. Im November 2001 erklärte die Parlamentarische Versammlung von AKP und EU, sie sei sich „der aktuellen destabilisierenden Folgen der Ölförderung bewusst, aber ebenso ihres besonders wertvollen potentiellen Beitrags zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes“. Zugleich äußerte sich der UN-Sonderberichterstatter für Menschenrechte im Sudan besorgt über die mangelnde Entwicklung der Demokratie und die weitere Verschlechterung der Menschenrechtslage. Auch der Umgang mit der Ölförderung gab in seinen Augen Anlass zur Sorge.

Dennoch wurde zum Abschluss einer EU-Troika-Mission in einem gemeinsamen Communiqué mit dem sudanesischen Außenministerium angekündigt, dass das „Humanitarian-Plus“-Programm seine Aktivitäten in Khartum im Januar 2002 aufnehmen würde.

Die Mittel für Maßnahmen im Süden erreichten die Menschen überwiegend über Nichtregierungsorganisationen. Die Europäische Kommission verteilte die Gelder über ihr Büro für humanitäre Hilfe (ECHO). Ein wirkliches Humanitarian-Plus-Programm kam jedoch nicht in Gang, weil die SPLM, die die gleiche Behandlung durch die EU erwartete, wie sie der Regierung des Sudan zuteil wurde, die Mittel kontrollieren wollte. Nach einer Auseinandersetzung über ein „Memorandum of Understanding“ (MoU) stellte die EU ihre Unterstützung für das Programm im Süden ein.

Die EU pflegte tatsächlich seltenere und weniger intensive Beziehungen zur SPLM als zur Regierung. Daher nahmen die Menschen im Süden die EU lange Zeit als einseitig wahr. Für sie

war sie eine Organisation, die die Regierung unterstützte. Dieses Empfinden wurde durch die Tatsache verstärkt, dass sich die EU auf Grund des Fehlens einer gemeinsamen Außenpolitik nie herausragend an der Finanzierung von Friedensverhandlungen der Regionalorganisation IGAD beteiligte. Wohl aber wirkten EU-Mitgliedsstaaten daran mit. Großbritannien z.B. gehörte zusammen mit Norwegen und den USA zu der Troika, die die von Kenia geleitete Mediation im Auftrag der Regionalorganisation IGAD unterstützte. Auch die Niederlande und Italien zeigten ein besonderes Engagement, während Frankreich sich vergeblich um Einbeziehung bemühte³⁴.

Der Vollständigkeit halber soll hier erwähnt werden, dass die EU sich im UN-Sicherheitsrat und in anderen Foren dafür eingesetzt hat, konsequentere Sudan-Resolutionen durchzusetzen. So engagierte sie sich für die Fortsetzung des Mandates des Sonderberichterstatters für den Sudan auf den jährlichen Tagungen der UN-Menschenrechtskommission (später Menschenrechtsrat). Die Resolutionen wurden am Ende im Kampf um Mehrheiten – u.a. mit den Ländern, die Khartum nahe standen, und mit afrikanischen Staaten, die sich auf „kontinentale Solidarität“ beriefen – immer wieder verwässert.

In Verbindung mit dem Versuch, erneut normale Beziehungen zum Sudan aufzunehmen, begann die EU, ein Länderstrategiepapier (CSP) für den Sudan³⁵ zu erarbeiten. Seine Ratifizierung war für den Zeitpunkt unmittelbar nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens vorgesehen. Ein Grund für diese schnelle Ratifizierung lag in den umfangreichen Finanzmitteln aus dem Lomé-/Cotonou-Abkommen, die sich im Laufe der Jahre angesammelt hatten. Hierbei handelte es sich um Stabex-³⁶ Gelder und um

Ressourcen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Den ersten Entwurf des CSP überarbeitete die EU vor der Unterzeichnung des Friedensabkommens. Erst zu einem viel späteren Zeitpunkt konsultierte sie auch die SPLM. Diese sah sich jedoch nicht in der Lage, einen eigenen Beitrag zum Strategiepapier zu leisten. Trotzdem unterzeichnete die SPLM nach Abschluss des CPA das Dokument und folgte damit dem Beispiel der Regierung.³⁷

³⁴ Frankreich kam in einem ziemlich späten Stadium hinzu, wurde aber ebenfalls als einseitig wahrgenommen. Die Tatsache, dass Frankreich im Austausch für den Terroristen „Carlos“, der sich einige Jahre lang im Sudan versteckt gehalten hatte, die Regierung des Sudan mit Satellitenbildern von SPLA-Lagern versorgte, macht es dem Land bis heute schwer, seine Beziehungen zum Südsudan wiederherzustellen.

³⁵ Zu Einzelheiten siehe das Kapitel „Durchführung der Politik im Südsudan“.

³⁶ Gemäß den Lomé-Abkommen war das STABEX ein Finanzinstrument zum Ausgleich für Verluste an Exporteinkünften auf Grund von Preisschwankungen für Verbrauchsgüter auf dem

Weltmarkt. Das STABEX-Instrument verschwand im Jahr 2000 mit der Unterzeichnung des Cotonou-Abkommens. Nicht verbrauchte STABEX-Mittel wurden genutzt, um die Länderstrategie von 2005-2007 zu unterstützen.

³⁷ Republik Sudan und Europäische Gemeinschaft: Länderstrategieprogramm und 'National Indicative Programme' 2005-2007. Das Dokument hat 35 Seiten zuzügl. eines 48-seitigen Anhangs.

Die Gemeinsame Bewertungsmission (JAM) / Sudan-Konsortium

Parallel zu den IGAD-Friedensverhandlungen gründeten etliche Länder ein IGAD-Partnerforum. Über dieses Forum wollten sie ihre Unterstützung des Friedensprozesses koordinieren und die erforderlichen Finanzmittel bereitstellen. Sie nahmen an, dass Anfang 2004 ein Friedensabkommen unterzeichnet werden würde – und beschlossen im Dezember 2003, die UN und die Weltbank einzuladen, an einer „Gemeinsamen Bewertungsmission“ (Joint Assessment Mission, JAM) für den Sudan mitzuarbeiten. Sie wollten die notwendigen Informationen und Daten sammeln und eine Strategie erarbeiten, die unmittelbar nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens in Kraft treten sollte. Hiermit wollten sie in den ersten zwei Jahren des Übergangszeitraumes ein Wiederaufbauprogramm einleiten, das als Voraussetzung für die Konsolidierung des Friedens angesehen wurde. Zugleich sollte die Strategie die Basis für ein gerechtes und nachhaltiges Entwicklungsprogramm während des gesamten Übergangszeitraumes von sechs Jahren bilden. Sie sollte außerdem darauf abzielen, die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) im Sudan zu erreichen.

Das Ergebnis der gemeinsamen Bewertungsmission wurde in einem dreibändigen Bericht³⁸ niedergelegt. Dieser diente als Grundlage für Zusagen und Verpflichtungen auf der internationalen Geberkonferenz, die im Mai 2005 in Oslo stattfand. Die Konferenz führte zur Gründung des „Sudan-Konsortiums“, dessen erste Tagung im März 2006 in Paris stattfand³⁹.

Nach einer Vorbereitungsphase von März bis Juli begann im August 2004 die intensive Phase des JAM-Prozesses. Die norwegische Regierung stellte einen Fonds bereit, der gleichmäßig zwi-

³⁸ Bezügl. aller Einzelheiten siehe JAM-Report Band I: Rahmenwerk für einen nachhaltigen Frieden, Entwicklung und Ausrottung von Armut; Band II: Cluster-Kostenberechnungen und Matrizen (TRMs); sowie Band III: Cluster-Berichte. Ebenso: PCNA Überprüfung, JAM-Fallstudie, www.unsudanig.org/JAM

³⁹ Zu Einzelheiten über das Konsortium siehe z.B. Erklärung der Weltbank, der UN und des IWF zum Sudan, 10. März 2006.

schen dem Norden und dem Süden aufgeteilt und durch das UN-Entwicklungsprogramm UNDP kanalisiert werden sollte. Die Kernfinanzierung sollten Weltbank und UNDP übernehmen.

Die JAM-Kerngruppe setzte sich zusammen aus der sudanesischen Regierung, der SPLM, der Weltbank, der UN, der IGAD, dem IGAD-Partnerforum, dem UN-Umweltprogramm UNEP, der UN-Abteilung für Friedensmissionen DPKO, der Logistikeinheit der UN für den Sudan (UNJLS), dem UN-Programm HABITAT, dem Internationalen Währungsfonds IWF und der Islamischen Entwicklungsbank. Neben Norwegen, den USA, Großbritannien, Italien, Frankreich, Schweden und den Niederlanden stellte auch die Europäische Kommission technische und finanzielle Unterstützung zur Verfügung.

Zur Ermittlung der dringendsten Bedürfnisse wurden die folgenden Aufgabenbereiche festgelegt („Gender“, Umwelt, Beteiligung und Teilhabe, Konfliktbearbeitung und ergebnisorientierte Kostenermittlung galten hierbei als Querschnittsthemen):

- Die Reform der Institutionen und Kompetenzaufbau (einschließlich Dezentralisierung), Reform des Staatsdienstes und der Finanzverwaltung
- Regierungsführung einschließlich Rechtsstaatlichkeit, Polizeiwesen, Sicherheit, Friedensaufbau und Versöhnung, Menschenrechte, Rechenschaftspflicht, Medien und Informationskampagnen
- Wirtschaftspolitik, einschließlich makroökonomischer Wirtschaftspolitik, Finanzpolitik und Haushaltsplanung, Wachstumsquellen, Wirtschafts- und Finanzinstitutionen sowie Haushalt
- Produktionssektoren einschließlich Landwirtschaft, Viehhaltung, Fischerei, Forstwirtschaft, Bewässerung sowie Entwicklung des Privatsektors

- Soziale Grundversorgung einschließlich Gesundheitsdienste, HIV/AIDS, Bildung sowie Versorgung der ländlichen Gebiete mit Wasser und Sanitärinfrastruktur
- Infrastruktur einschließlich Verkehr und öffentliche Baumaßnahmen, Fernmeldewesen, städtische Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen sowie Energie
- Schutz des Viehbestandes und sozialer Schutz einschließlich Demobilisierung, Entmilitarisierung und Wiedereingliederung (DDR); intern Vertriebene (IDPs) und Flüchtlinge; auf kommunaler Ebene gesteuerte Entwicklung und Schaffung von Arbeitsplätzen; Minenräumung
- Information einschließlich Datensammlung und -analyse, Überwachung und Auswertung.

Die Ergebnisse und Strategien des JAM-Prozesses wurden durch das Sudan-Konsortium und die Geberkonferenz im Mai 2005 bestätigt. Noch heute bilden sie die Basis der Entwicklungskonzepte für den Sudan. Die Umsetzung der Strategien wird auf den Tagungen des Sudan-Konsortiums erörtert und geringfügig abgeändert – ebenso in den Länderstrategiepapieren der verschiedenen Akteure. Vertreterinnen und Vertreter der sudanesischen Zivilgesellschaft hielten vor der Geberkonferenz im Mai 2005 ihre eigene Tagung in Norwegen ab. So konnten sie ihre Empfehlungen auf der Konferenz vorbringen. Zwei Vertretern der Zivilgesellschaft ist es gestattet, an den Tagungen des Sudan-Konsortiums teilzunehmen, die zweimal im Jahr stattfinden.

Die meisten Aktivitäten im Südsudan werden von UN-Organisationen⁴⁰ durchgeführt. Den größten Anteil übernimmt dabei das Welternährungsprogramm WFP (ca. 43%). Das UN-Kinderhilfswerk UNICEF folgt mit ca. 10% und das Entwicklungsprogramm der UN mit ca. 5%. Weitere 17 UN-Organisationen sind ebenfalls beteiligt.

Die über UN-Organisationen durchgeführten Programme machen zusammen ungefähr 81%

der gesamten Fördermittel im Süden aus. 1 Mrd. USD wurden 2007 für humanitäre Programme bereitgestellt, 437 Millionen USD für Entwicklung. Aktivitäten internationaler Nichtregierungsorganisationen werden mit 185 Mill. USD finanziert. Nur 0,2% des Mittelvolumens gehen direkt an sudanesischen Nichtregierungsorganisationen (2,6 Mill. USD). Diese Gelder sind in den meisten Fällen für die Erbringung von Dienstleistungen bestimmt. Sie werden nicht dafür eingesetzt, Sudaneseinnen und Sudanese zu eigenständigen Akteuren bei der politischen Umstrukturierung ihres Landes auszubilden.

Die EU leitet ihre Finanzierung überwiegend über den „Multi-Donor Trust Fund“ MDTF, das UN-Entwicklungsprogramm und die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO in den Sudan.

Experten schätzen, dass bis zu 80% aller Finanzmittel für die Gehälter des Personals, für Kommunikation, Sicherheit, Flüge und Logistik von internationalen Hilfsorganisationen verbraucht werden.⁴¹

Der Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF) und das Joint Donor Office

Wie bereits erwähnt, planten die Geber, den Großteil der Finanzmittel unter Leitung der Weltbank durch den „Multi-Donor-Trust-Fund“ (MDTF) zu kanalisieren. Hieraus sollten ein nationales Programm und ein Programm für den Süden finanziert werden. Die Weltbank selbst beschreibt ihre Strategie folgendermaßen:

„Die MDTF-Süd-Strategie Aufbauend auf der Zusammenarbeit und auf den Lehren, die während der JAM gezogen wurden, soll die operative Strategie des MDTF-S (das MDTF-Programm im Südsudan) ein Hauptpartner der Regierung des Südsudan (GOSS) in allen Schlüsselsektoren sein. Der Schwerpunkt wird auf Eigenverantwortung und Kapazitätenaufbau liegen sowie darauf, die GoSS in die Lage zu versetzen, in dem weiten Bereich der Wiederaufbau- und Entwicklungsnotwendigkeiten Prioritäten zu setzen. Dies wird schnelle Beschlüsse und eine Synchronisierung der Investitionen erlau-

⁴⁰ Sudan-Entwicklungsprogramm 2007, www.sudandevlopmentprogram.org.

⁴¹ Grawert, Elke, 2007: Das Geschäft mit der Hilfe im Südsudan nach dem Friedensvertrag.

ben sowie eine Grundlage für eine Ausweitung darstellen.

Die strategischen Ziele für den MDTF-S weisen ein gleichgewichtiges Engagement über fünf miteinander verbundene Hauptbereiche auf:

- Errichtung eines effektiven Kerns der Verwaltung des öffentlichen Sektors, einschließlich einer Kernkapazität für Planung und Finanzierung von GoSS-Programmen mit Schlüsselmechanismen für Rechenschaftsfähigkeit;
- Vorbereitung ausgewählter Investitionen zur Friedenskonsolidierung und zur Freisetzung von Sozialkapital durch Zugang zu fundamentalen Dienstleistungen mit einer schnellen Ausweitung der Bildungsprogramme;
- Einrichtung vorrangiger Sektorprogramme, einschließlich grundlegender Infrastruktur (Straßen, Elektrizität, Wasser), Bildung sowie Gesundheit;
- Unterstützung von Vorbereitungsprogrammen, auch im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des Privatsektors, um den Übergang von der Subsistenzwirtschaft zu einer entwicklungsorientierten Wirtschaft zu erleichtern;
- Harmonisierung der Entwicklungshilfe.

Etliche bereichsübergreifende strategische Zielvorstellungen werden ebenfalls bearbeitet, einschließlich der ausdrücklichen Anerkennung der regionalen Dimension in allen Programmen sowie der Bedeutung von Transparenz und Rechenschaftspflicht. Das Risiko der Misswirtschaft bei der Finanzierung und die Korruptionsgefahr sind hoch und bedürfen besonderer Aufmerksamkeit. Groß angelegte Programme im öffentlichen Sektor, die von Gebern unterstützt werden, sollten so geplant werden, dass eine Verdrängung des im Entstehen begriffenen Privatsektors sowie der Zivilgesellschaft vermieden wird. Besondere Maßnahmen werden ergriffen, um zu gewährleisten, dass jedes dieser Risiken auf systematischer Grundlage angegangen wird. Der Südsudan nimmt hinsichtlich des Umfangs inländischer Ressourcen, die in dem Zeitraum unmittelbar nach dem Kon-

flikt zur Verfügung stehen, unter den Gebieten mit niedrigem Einkommen nach einem Konflikt eine Sonderstellung ein. In diesem Zusammenhang liegt der vergleichbare Vorteil des MDTF-Süd, ähnlich wie bei dem MDTF-Nord, nicht in dessen Finanzkraft, sondern gleichermaßen, wenn nicht sogar mehr, in seiner Fähigkeit, die Einrichtung stabiler Sektorenprogramme zu fördern, die ausgeweitet werden können, um den Ministerien die so dringend benötigte technische Unterstützung zukommen zu lassen und Transparenz und gute Treuhandrichtlinien bei großen Vertragsabschlüssen zu fördern. Der Jahreshaushalt der GoSS wird in den nächsten zwei Jahren voraussichtlich zwischen 1 und 1,5 Mrd. USD liegen, während die MDTF-Finanzierung sich wahrscheinlich im Bereich von 200-300 Mill. USD bewegen wird (auf einer Obligo-Basis). Der GoSS-Haushalt ist kritisch für die Strategie und den Erfolg des MDTF, nicht nur als vorrangige Finanzierungsquelle für Entwicklungsprogramme, sondern im weiteren Sinne als Ausdruck für Prioritäten des GoSS (die der parlamentarischen sowie öffentlichen Debatte und genauen Prüfung unterliegen sollten) und als das Hauptsignal zur Information der Geber für deren Wahl und Partnerschaft über die Sektoren hinweg.⁴²

Ursprünglich waren für den Zeitraum von 2005 bis 2007 Mittel in Höhe von 574,5 Mill. USD für Entwicklungsprojekte innerhalb des MDTF zugesagt worden. Die Berechnung ging anfänglich von der Annahme aus, dass die Regierung der Nationalen Einheit (GoNU) und die GoSS jeweils die zweifache Höhe des MDTF-Anteils zu jedem Projekt beisteuern würden. Mitte 2007 wurden 308 Mill. USD für Projekte im Südsudan zugewiesen. Bedingt durch Misswirtschaft, hohe Ausgaben für Sicherheit, die ineffiziente Verwendung von Reserven bei Naturkatastrophen und Unklarheiten bezüglich des Anteils an den Öleinkünften litt die GoSS jedoch unter ernsthaften Haushaltsproblemen – und so wurde der finanzielle Beitrag der Regierung nach unten korrigiert.

Bis zum 31. Juli 2007 waren allerdings nur elf Projekte für eine MDTF-Süd-Finanzierung genehmigt worden. Drei weitere Projekte befinden

⁴² Weltbank, <http://go.worldbank.org>.

sich in der Prüfung. Die Finanzmittel des MDTF für diese Projekte beliefen sich auf 1,3 Mill. USD. Die GoSS brachte zusätzlich 213 Mill. USD auf.

Der MDTF übernahm sämtliche Kosten für die Währungsreform und die Vorbereitung der Volkszählung (7,6% der genehmigten Mittel). Die GoSS zahlte größere Beträge für Polizei- und Gefängnisprogramme sowie für Fischerei und Viehhaltung.

Der Großteil des MDTF geht an das Transport- und Verkehrswesen und andere Infrastrukturprojekte – gefolgt von Gesundheitsprogrammen und Programmen für aktuelle Belastungen durch unvorhergesehene Ereignisse. Von den 28 Mill. USD für DDR-Programme wurden bisher lediglich 10,3 Mill. USD ausgegeben. Dies hängt zweifellos damit zusammen, dass die GoSS noch immer keine akzeptablen Gesetze für den Umgang mit Demobilisierung, Demilitarisierung und Reintegration erlassen hat. Für Bildung wurden nur 4,1 Mill. USD der veranschlagten 110 Mill. USD gesichert.

Außenstehende sowie Einwohner des Südsudan halten den MDTF weitgehend für ein sehr langsames und undurchsichtiges Verwaltungsinstrument. Nur sehr wenige haben überhaupt eine Vorstellung davon, wie man Zugang zu den Geldern erhalten kann. Zusätzlich sind viele der anvisierten Projekte schlicht verzögert worden – und zwar überwiegend auf Grund von Beschaffungsproblemen seitens der GoSS. Der letzte Bericht öffentlicher Überwachung stammt vom August 2006.

Ein nicht beigelegter Streit zwischen dem UNDP – das sich ursprünglich die Rolle des Treuhandverwalters erhofft hatte – und der Weltbank belastet das Programm zusätzlich. Etliche Geber – darunter einige Mitglieder der Geberkonferenz – haben sich aus Sorge, dass der MDTF nicht genügend flexibel sein könnte, dazu entschlossen, den Großteil ihres Geldes nicht in den Treuhandfonds einzubringen. Statt dessen wollen sie den Aufbau von Projekten mit Systemen der Direktfinanzierung verbinden. So verständlich diese Entscheidungen auch sein mögen: Angesichts der zahlreichen Herausforderungen, die schnelles Handeln erfordern, führten sie doch dazu, dass die Mitglieder der Ge-

berkonferenz ihre eigenen Entscheidungen zu einem ziemlich frühen Zeitpunkt der Umsetzung bereits untergruben.

Eines dieser Verfahren der Direktfinanzierung ist das „Joint Donor Office“ (JDO), das im Mai 2006 in Juba gegründet wurde. Gründungspartner waren Dänemark, die Niederlande, Schweden und Großbritannien. Kanada schloss sich 2007 an. Das JDO hat das Ziel, „...im Namen der teilnehmenden Regierungen für die Entwicklungszusammenarbeit im Südsudan verantwortlich zu sein und deren Effektivität zu fördern ...“. Dabei ist der Sicherheitssektor einer der wichtigsten Bereiche. Wie der MDTF stand auch der Kooperationsmechanismus des JDO von Anfang an Problemen gegenüber und versuchte, seine Strategie entsprechend zu ändern.

Zusammenarbeiten zu wollen ist offenbar leichter gesagt als getan, insbesondere angesichts der Tatsache, dass jedes Land über eigene Konzepte und Bestimmungen verfügt. In einem Bericht über eine Einschätzung der Notwendigkeiten im Sicherheitssektor (Joint Donor Security Sector Needs Assessment)⁴³ wird folgende Schlussfolgerung gezogen: „Während noch bedeutende Lücken in der Unterstützung vorhanden sind, besteht ein besonders dringender Bedarf in der Verbesserung der Koordination, um alle Aspekte des Sicherheitssektors einzubeziehen, einschließlich des DDR, der Umwandlung der SPLA und all jener Elemente, die gegenwärtig unter den Begriffen „Rechtsstaatlichkeit“ und Sicherheit des Gemeinwesens erfasst werden. Ohne eine derartige Koordination kann ein kohärentes und komplementäres Konzept der Unterstützung nicht erreicht werden, das im Südsudan die Fähigkeit des Staates, Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, zum Ziel hat“. In dem Bericht wird ferner angemerkt: „Im Wesentlichen besteht die Notwendigkeit eines gemeinsamen Politikrahmens, auf den sich die am Joint-Donor-Team (JDT) beteiligten Partner als Grundlage für ihr Engagement im Südsudan einigen müssen, und einer gemeinsamen Sichtweise über die Rolle des JDT bei der Förderung. Die Partner müssen sich außerdem auf ein gemeinsames konzeptionelles

⁴³ Norwegisches Institut für Internationale Angelegenheiten, 2007

Verständnis der Art und des Wirkungsbereichs der Sicherheitssektorreform (SSR) einigen ...
Dieses Konzept sollte auf den OECD-DAC-Richtlinien zur Reform des Sicherheitssystems und zur Regierungsführung beruhen“.

Die EU-Entwicklungshilfe / Das Länderstrategiepapier (CSP)

Die Entwicklungspolitik der EU wird in Bezug auf die meisten afrikanischen Länder ⁴⁴ durch das Cotonou-Abkommen geregelt. Es deckt auch Handelsangelegenheiten ab, zu denen die bevorzugte Behandlung der Unterzeichnerstaaten gehört. Gemäß dem Cotonou-Abkommen haben Staaten und Regionen, die finanzielle Unterstützung von der EU erhalten, einen großen Einfluss auf deren Verwendung. Die EU und der empfangende Staat entwerfen zusammen ein Länderstrategiepapier (CSP), in dem sie sich auf eine gemeinsame Analyse der Lage und auf vorrangige Sektoren einigen, in die die Mittel der EU investiert werden sollen. Das CSP baut auf der Analyse und den Empfehlungen eines Strategiepapiers zur Verringerung der Armut (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) auf – sofern ein solches existiert. Es berücksichtigt die Entwicklungsprioritäten des Landes und versucht, die Auswirkungen der EU-Unterstützung durch eine Analyse der Aktivitäten anderer Entwicklungsinstitutionen zu maximieren. Das Cotonou-Abkommen legt außerdem fest, dass die Zivilgesellschaft (in der EU-Terminologie „nichtstaatliche Akteure“ genannt) am Entwurf des Dokuments beteiligt sein muss. Sobald das CSP unterzeichnet worden ist, hat die Regierung das Vorrecht, Projekte vorzuschlagen und, wo möglich, die Leitung bei deren Durchführung zu übernehmen.

Wesentlicher Bestandteil des Cotonou-Abkommens sind die Achtung der Menschenrechte und demokratischer Institutionen. Daher ist die Einstellung der Entwicklungshilfe zulässig, wenn diesen Kriterien nicht entsprochen wird. So stellte die EU ihre Entwicklungshilfe an die sudanesischen Regierung nach dem Staatsstreich von 1989 ein. Es wurde bereits erwähnt, dass die EU – einhergehend mit dem Versuch der

Wiederaufnahme normaler Beziehungen – 2002 damit begann, ein Länderstrategiepapier (CSP) auszuarbeiten, das unmittelbar nach der Unterzeichnung des Friedensabkommens unterschrieben werden sollte.

Wie bereits erwähnt, wurde der erste Entwurf des CSP vor der Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens (CPA) überarbeitet. Erst zu einem ziemlich späten Zeitpunkt wurde die SPLM hinzugezogen, die aber keinen Beitrag beisteuern konnte. Dennoch wurde das Dokument nach der Unterzeichnung des CPA wie von der Regierung gefordert unterschrieben.⁴⁵

Den Bestimmungen des Cotonou-Abkommens entsprechend wurden ab 2004 auch zwei Netzwerke von Organisationen der Zivilgesellschaft am CSP beteiligt. Eines vertrat die südsudanesischen Akteure in Nairobi, das andere stand in Khartum für die zivilgesellschaftlichen Organisationen im Norden. Beide Netzwerke hatten die Schwachstelle, dass sie nicht alle relevanten Gruppen einbezogen. Besonders der Verbund im Norden wurde rasch von regierungsnahen Organisationen – sogenannten „government related NGOs“ - unterwandert. Die Beiträge dieser Netzwerke wurden nie in größerem Umfang veröffentlicht. Die Netzwerke selbst haben die letzten Jahre nicht überlebt.

Amtspersonen und zivilgesellschaftliche Akteure im Südsudan betonen, dass die Zivilgesellschaft im Süden bisher nicht in die Ausarbeitung des neuen CSP einbezogen wurde. Das CSP befindet sich z. Zt. in der nichtöffentlichen, abschließenden Entwurfsphase. Es soll für den Zeitraum von 2008 bis 2011 gelten. Berichten zufolge wird es sich an die bisherigen Schwerpunktbereiche und -strategien anlehnen.

Gemäß dem 9. Europäischen Entwicklungsfonds EEF wurde dem Sudan für den Zeitraum von 2005-2007 eine Gesamtsumme von 318 Mill. € voraussehbarer Hilfe zugewiesen (45

⁴⁴ Außer dem Maghreb und Südafrika. Das Abkommen wurde zwischen der Europäischen Kommission und 77 Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik (den sogenannten AKP-Ländern) geschlossen.

⁴⁵ Republik Sudan und Europäische Gemeinschaft: Länderstrategie-Programm und Nationales Indikativ-Programm 2005-2007, 35 Seiten zuzügl. 48 Seiten Anhang.

Mill. € aus Kuvert A ⁴⁶ 82,7 Mill. € aus vorherigen EEF-Bilanzen und 191 Mill. € aus Stabex-Fonds).

Im Mittelpunkt der Förderung standen Nahrungsmittelsicherheit und Bildung – einschließlich ca. 67 Mill. € zweckbestimmter Mittel für Sektoren, die nicht zu den Schwerpunktbereichen gehören (z.B. verantwortungsvolle Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Initiativen zur Friedensförderung).

Die Interventionen der EU erfolgen im Rahmen der Sudan Joint Assessment Mission (JAM). Zusätzlich wies die Union dem Sudan zur Deckung unvorhergesehenen Bedarfs 63 Mill. € aus Kuvert B ⁴⁷ zu. Sie gab diese Mittel aus der langfristigen Entwicklungsreserve frei. Sie schließen humanitäre Notfallinterventionen ein (zu weiteren Einzelheiten siehe Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit auf den Seite 45f).

Die Zuweisungen unter dem 10. EEF (2008-2013) sind in der Übersicht (Tabelle Seite 39) aufgeführt.

Der EU-Sonderbeauftragte (SR)

Die EU-Sonderbeauftragten sollen die Politik und die Interessen der EU in Unruhegebieten fördern und sich aktiv um die Festigung von Frieden, Stabilität und Rechtsstaatlichkeit bemühen⁴⁸.

In Krisenregionen sollen sie außerdem die Arbeit des Hohen Vertreters der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik (CFSP), Javier Solana, unterstützen. Die EU selbst erklärt: „Sie übernehmen eine bedeutende Rolle bei der Ent-

wicklung einer stärkeren und effektiveren Außen- und Sicherheitspolitik (CFSP) der EU sowie bei deren Bemühungen, auf der Weltbühne aktiver, kohärenter und kompetenter zu agieren. Sie sorgen für eine aktive politische Präsenz der EU in Schlüsselländern und -regionen und handeln als „Stimme“ und „Gesicht“ der EU und ihrer Politik.“⁴⁹

Zahlreiche Organisationen verwendeten sich dafür, die Position eines EU-Sonderbeauftragten (SR) für den Sudan zu schaffen – darunter auch Mitglieder von APRODEV und des Sudan Ecu-menical Forum (SEF). Doch erst der Beginn der Darfur-Krise konnte die EU zu einem solchen Schritt bewegen. Länder wie Großbritannien, Frankreich und die USA hatten dieses Amt längst eingerichtet.

Der erste EU-SR für den Sudan, der ehemalige finnische Minister Pekka Haavisto, nahm seine Arbeit im Juli 2005 auf. Er konzentrierte sich in erster Linie auf die Darfur-Krise. Selbst in dem erneuerten und erweiterten Mandat vom 15. Februar 2007 liegt der Schwerpunkt auf Darfur. Auch auf die Zusammenarbeit mit der AU wird nur in Verbindung mit Darfur verwiesen. Immerhin enthält das neue Mandat einen Paragraphen zur Kohärenz (§3,e): „... die Kohärenz zwischen dem Beitrag der Union zum Krisenmanagement in Darfur und der allgemeinen politischen Beziehungen der Union mit dem Sudan (ist) zu gewährleisten“⁵⁰.

Die Erweiterung des Mandats war ein Streitpunkt in den verschiedenen EU-Gremien gewesen. Hierbei ging es v.a. Um Fragen der Behandlung des Sudan in seiner Komplexität. Die Erweiterung bereitete den Weg für die Einrichtung eines Unterbüros des Sonderbeauftragten im Südsudan – zusätzlich zu dem Hauptbüro in Khartum und einem bereits bestehenden Unterbüro in Darfur. Weiteres Personal wurde in Addis Abeba, dem Sitz der AU, und in Brüssel eingestellt. Der EU-Ausschuss für Frieden und Sicherheit sollte dem SR strategische Leitung gewährleisten und die Hauptkontaktstelle zum Rat bilden. Angesichts der Komplexität der Lage im Sudan sind die derzeitige Personalausstattung

⁴⁶ Kuvert A (A-envelope) enthält Mittel für sektorale Programme: Transport, regionale Verknüpfung und Kooperation, "governance", generelle Budgethilfe u.a.

⁴⁷ Aus Kuvert B (B-envelope) werden nicht vorhergesehene Ausgaben, u.a. immer wieder für die humanitären Programme von ECHO finanziert.

⁴⁸ Die Europäische Union hat z.Zt. Sonderbeauftragte in Afghanistan, der Region der Großen Seen in Afrika, Bosnien und Herzegowina, Zentralasien, Republik Mazedonien, Naher und Mittlerer Osten, Moldawien, Südkaukasus und Sudan. Außerdem laufen Vorbereitungen für eine Position im Kosovo. Einige der neun SR leben in ihrem Land oder in der Region ihrer Zuständigkeit, während andere von Brüssel aus arbeiten und in ihre Region reisen.

⁴⁹ www.consilium.europa.eu/cms3.

⁵⁰ Gemeinsame Aktion des Rates (Council Joint Action) 2007/108/CFSP

und die Unterstützung der EU-Gremien für den SR weiterhin unzureichend.

Am 19. April 2007 wurde der dänische Diplomat Torben Brylle zum EU-SR für den Sudan ernannt. Sein Mandat läuft bis zum 29. Februar 2009, ist jedoch erneuerbar. Es basiert „... auf den Zielen der EU-Politik im Sudan bezüglich der Bemühungen, eine politische Lösung des Konfliktes in Darfur herbeizuführen, die Realisierung des Umfassenden Friedensabkommens (CPA) zu erleichtern und den Süd-Süd-Dialog zu fördern, unter besonderer Berücksichtigung der regionalen Auswirkungen dieser Probleme sowie des Prinzips der „African ownership“. Er trägt ferner zur Sicherstellung der maximalen Effektivität der zivil-militärischen Aktion der EU zur Unterstützung der Mission der Afrikanischen Union im Sudan (AMIS) bei.“⁵¹

Brylle erklärte zu seiner Mission:

„Darfur geht uns nicht aus dem Sinn und das muss auch so sein! Die Tragödie für die Menschen wird zunehmend schlimmer. Darfur benötigt ständig unsere volle Aufmerksamkeit.“

Von dieser Voraussetzung ging ich aus, als ich im Mai 2007 die Position des Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Sudan übernahm, um den beachtlichen Einfluss der EU geltend zu machen und die große Bandbreite der Politikinstrumente der EU zum Tragen zu bringen, zu Gunsten eines friedlichen und stabilen Sudan, in dem statt des Leidens und der Erniedrigung der Menschen eine Perspektive auf ein Leben in Würde mit einer positiven Entwicklung herrscht.

Die Menschen in Darfur brauchen Sicherheit, Frieden, die Achtung ihrer Rechte und eine realisierbare Perspektive für ihr Leben. Wir als Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sollten gemeinsam unsere gesamte Kraft zur Beendigung der Tragödie in Darfur einsetzen.

Die Menschen im Sudan haben bewiesen, dass sie schwere Konflikte beenden können. Das Umfassende Friedensabkommen (CPA) zwischen dem Norden und dem Süden beweist dies – nach langen Jahren des Krieges und unvorstellbaren Leidens. Doch Abkommen müssen eingehalten werden, um einen dauerhaften Frie-

den zu gewährleisten. Das CPA ist in dieser Hinsicht fundamental für die Zukunft des Sudan und wir, als die internationale Gemeinschaft, dürfen nicht zaudern in unseren Bemühungen, auf die volle Durchführung des CPA zu dringen und diese im guten Glauben aller Beteiligten zu unterstützen.

Der Sudan ist von entscheidender Bedeutung für den Frieden und die Stabilität in der Region und darüber hinaus. Nachbarländer sind direkt betroffen. Die humanitäre Lage und die Sicherheitslage in Gebieten in der Nähe von Darfur sind kritisch. Die Europäische Union und die gesamte internationale Gemeinschaft müssen reagieren, aber auch deutlich machen, dass destabilisierende Aktivitäten über die Grenzen hinweg nicht akzeptiert werden.

Die Sudankrise ist eine Angelegenheit der Europäischen Union. Die internationale Gemeinschaft muss sich gemeinsam mit denjenigen engagieren, die die Verantwortung dafür tragen und die über die Möglichkeit verfügen, den Konflikt in Darfur zu beenden und die volle Durchführung des Abkommens zwischen dem Norden und Süden zu gewährleisten.

Als Sonderbeauftragter der Europäischen Union für den Sudan ist es meine Aufgabe, mich – gemäß den Weisungen des Außenbeauftragten der EU, Javier Solana, – mit den komplexen Problemen zu befassen, – den humanitären, politischen und sicherheitstechnischen – die den Bogen zu allen mit dem Sudan verbundenen Problemen spannen.“⁵²

Auch hier liegt der Schwerpunkt wieder auf Darfur. Somit ist der SR ebenfalls stark an Bemühungen beteiligt, eine Lösung des dortigen Konfliktes herbeizuführen. Die SR sind zwar beide in Brüssel ansässig, haben jedoch sehr viel Zeit in Gespräche mit verschiedenen Interessensgruppen im Sudan investiert. Brylle verlängerte seine Aufenthaltsdauer im Südsudan und sieht offensichtlich die Notwendigkeit „eines Konzeptes für den gesamten Sudan“ ein. Jedoch ist es bisher keine leichte Aufgabe, diese Erkenntnis in angemessene und kohärente Aktionen umzusetzen, wie sie das Mandat fordert. Einerseits steht Darfur so hoch oben auf der öf-

⁵¹ www.consilium.europa.eu/cms3

⁵² www.consilium.europa.eu/cms3_fo

fentlichen Prioritätenliste und den Agenden der EU und einiger ihrer Mitgliedsstaaten, dass andere Teile des Landes schlicht vernachlässigt werden – von rhetorischen Bekenntnissen einmal abgesehen. Andererseits gibt es Konzepte, die den Eindruck erwecken, als behandelten manche Länder den „Norden“ und den „Süden“ des Sudan schon als zwei völlig getrennte Gebiete. Diese Konzepte stehen – gewollt oder ungewollt – im Widerspruch zum CPA, dessen Ziel es ist, „die Einheit attraktiv“ zu machen. Ganz offensichtlich greifen die betreffenden Länder dadurch auch einem möglichen Ergebnis des Referendums vor.⁵³

Wie in vielen anderen Fällen leidet die Arbeit des Sudan-SR unter der Tatsache, dass die EU keinen eigenen Außenminister hat. Erschwerend ist, dass die Interessen einzelner Mitgliedsstaaten mit den Vorstellungen der Kommission zu einem gemeinsamen Standpunkt vereint werden müssen. Und sie darf kein zu großes öffentliches oder EU-internes Profil entwickeln. Daher muss sie mit begrenzten diplomatischen und politischen Mitteln arbeiten.

Genau wie der frühere Sonderbeauftragte Haavisto ist auch Botschafter Brylle immer offen für Gespräche mit Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die APRODEV-Mitglieder und die Zivilgesellschaft des Südsudan sollten diese Chance intensiver nutzen als bisher.

⁵³ Programme zum Aufbau von Fähigkeiten und Kenntnissen für SPLM bzw. südsudanesischen Parlamentsmitglieder und andere Amtspersonen sind z.B. nur auf Juba und die GoSS konzentriert. Sie helfen ihnen nicht dabei, ihre Rolle in der GoNU zu finden. Konsulate werden im Süden eröffnet, SPLM-Büros im Ausland werden manchmal als Quasi-Botschaften des Südsudan behandelt, Personen reisen mit SPLM-Genehmigungen über Nairobi oder Uganda in den Südsudan, anstatt ein Visum für den Sudan zu beantragen, wie es in der Interimsverfassung (INC) vorgeschrieben ist.

Die Finanzinstrumente der EU im Südsudan

Die folgenden Kapitel geben einen Überblick über verschiedene EU-Instrumente, die für den (Süd-)Sudan genutzt werden bzw. über Gelder, die für dieses Land ausgegeben oder ihm zugeordnet werden. Die Autoren bemühten sich zwar intensiv, an genaue Zahlen und die entsprechenden EU-Papiere zu gelangen; es war jedoch nicht möglich, alle ausfindig zu machen. Versprechen zur Bereitstellung von Material wurden nicht eingehalten und einigen Interviewpartnern fehlte selbst ein umfassender Überblick. Potentielle Interviewpartner lehnten Gespräche ab, und auf den Webseiten der EU waren viele wichtige Unterlagen nicht zu finden. Daher beschlossen die Autoren schließlich, mit dem zu Verfügung stehenden Material zu arbeiten und das Risiko einzugehen, nicht alle Gelder und Projekte aufschlüsseln zu können. Trotzdem sind sie davon überzeugt, dass das vorliegende Material Schlussfolgerungen und Empfehlungen zulässt.

Überblick

Die Finanzinstrumente der EU im Südsudan			
Instrumente	Zweck/Ziel/Mandat	Finanzmittel (in Euro 2007-2013)	Bemerkungen
1. Die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	Förderung der Demokratie und der Menschenrechte in Drittländern. Der Sudan ist zum Prioritätsgebiet erklärt worden. Dies bedeutet, dass außer den Makrofonds, die global durch Brüssel in Anspruch genommen werden, sudanesischen NRO Gelder für Mikroprojekte direkt bei der Delegation im Land beantragen können.	1,1 Mrd. € gesamt für 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Ein spezielles Instrument mit globaler Abdeckung und gesonderter Regelung. • Im Sudan wurden lokale NRO bei der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie unterstützt. • Die Beantragung von Mitteln durch südsudanesischen NRO ist nicht leicht, vor allem, weil sich der Hauptsitz der Delegation in Khartoum befindet.
2. Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF) (9. und 10. Fonds) 5- oder 6-jähriger Fonds; der finanzielle Teil des Cotonou- Abkommens zwischen der EU und den Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten (AKP)	Ziel des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) ist die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der AKP-Länder, die sanfte und allmähliche Integration der AKP-Länder in die Weltwirtschaft sowie die Kampagne gegen die Armut in diesen Ländern. In den afrikanischen Ländern ist der Europäische Entwicklungsfonds das Haupt-	22,7 Mrd. € für den 10. EEF (2008-2013). Kuvert für den Sudan: Laufende Programme im Sudan, einschließlich schneller Maßnahmen als Reaktion auf Notlagen (Rapid Response Programmes, RRP) und das Programm zum Wiederaufbau der Produktionskapazität im Sudan (SPCRP) werden aus dem	<ul style="list-style-type: none"> • Instrument mit geographischer Abdeckung (AKP). • Im Sudan ist es in zwei Strategien verankert: 1) Wachstum durch ländliche Entwicklung und 2) Dienstleistungen durch Dezentralisierung. • Das Problem ist das Konzept "ein- Land – zwei Systeme" im

Die Finanzinstrumente der EU im Südsudan			
Instrumente	Zweck/Ziel/Mandat	Finanzmittel (in Euro 2007-2013)	Bemerkungen
	<p>finanzinstrument für die Strategie zur Armutsbekämpfung (PRS) des Landes unter Berücksichtigung der jeweiligen Entwicklungsprioritäten.</p> <p>Das Länderstrategiepapier Sudan für den 10. EEF ist noch nicht veröffentlicht worden.</p>	<p>9. EEF und Guthaben aus vorherigen EEF- sowie Stabex-Mitteln finanziert. Zur Verfügung stehen 318,7 Mill. €</p> <p>Kuvert für den Sudan aus dem 10. EEF: Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung nicht bekannt, wahrscheinlich mindestens 258 Mill. €</p>	<p>Sudan. Dadurch wird der Prozess der Inanspruchnahme der Mittel verlangsamt.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bis Ende 2007 befand sich noch kein hochrangiges EU-Personal im Südsudan; statt dessen arbeiteten die GoSS und südsudanesischen CSO mit Projektmanagern und Technischen Inspektoren. • Der EEF ist Finanzquelle für Maßnahmen der „Friedensförderung“, u.a. werden die AMIS-Mission in Darfur und das AU-Programm „Friedensaufbau und Konfliktlösung“ daraus unterstützt.
<p>3. Das Instrument zur Entwicklungskooperation (DCI)</p> <p>Neues Instrument seit 2007</p>	<p>Das DCI übernimmt die Rolle des EEF in Entwicklungsländern, die nicht zu den AKP-Staaten gehören. (Asien, Lateinamerika, Zentralasien u.a.).</p> <p>Zum DCI-Instrument gehört ferner ein Haushalt für fünf thematische Programme, die in allen Entwicklungsländern einsetzbar sind. Der Sudan kann von Projekten profitieren, die durch diese thematischen Programme abgedeckt werden, und zwar in den Bereichen menschliche und soziale Entwicklung, Migration und Asyl Nahrungsmittelsicherheit und Umweltschutz. Die Programme dienen auch der Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren und Kommunalbehörden.</p>	<p>16,9 Mrd. € für 2007-2013 Hiervon sind 5,6 Mrd. € den fünf thematischen Programmen zugeordnet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Thematische Programme sind in Zukunft eine potentielle Finanzquelle für Projekte von NRO und CSO im Sudan. • Das Problem besteht darin, Menschen ohne administrative Fähigkeiten und Erfahrungen zu erklären, wie diese komplexen Instrumente funktionieren. Daher ist es erforderlich, mit dem Aufbau von Fachwissen zu beginnen.

Die Finanzinstrumente der EU im Südsudan			
Instrumente	Zweck/Ziel/Mandat	Finanzmittel (in Euro 2007-2013)	Bemerkungen
4. Das Instrument für Stabilität (IfS)	Dieses Instrument fördert eine effektive, sofortige und ganzheitliche Reaktion auf Krisensituationen in Drittländern.	2,06 Mrd. € für 2007-2013	<ul style="list-style-type: none"> • Es hat eine globale Abdeckung mit horizontalem Budget • Zu den Schlüsselinstrumenten gehören: 1) Reaktion auf Krisen und deren Vorbeugung sowie 2) Reaktion auf langfristige transregionale Bedrohungen der Stabilität • Von Fall zu Fall werden kurzfristige Maßnahmen ergriffen. Für den Zeitraum von 2007 bis 2011 sind langfristige Maßnahmen geplant. Bisher keine Priorität für den Sudan.

Besondere Programme für den Sudan			
Programm	Zweck	Zuweisungen	Bemerkungen
Aufbau- und Wiedereingliederungsprogramm (RRP)	Aufbau von Kapazitäten (eher: Fachwissen, Know-How, Human Resources?) und Konzentration auf die fünf Staaten Zentraläquatoria, Ostäquatoria, Warrap, Nord-Bahr el Ghazal and Nördlicher Oberer Nil (Renk).	7,5 Mrd. € finanziert durch den EEF	Wird durch das UNDP verwaltet und unterstützt die Arbeit eines Konsortiums. Dies ist ein Teil des EEF.
Programm zum Wiederaufbau der Produktionskapazität im Sudan (SPCRP)	Zielt auf die fünf übrigen Staaten des Südens, die nicht durch das RRP abgedeckt werden: Westäquatoria, West-Bahr el Ghazal, das Seengebiet, Jonglei und die Unity States.	40 Mill. € finanziert durch den EEF (Stabex)	Durchgeführt von der FAO, die eng mit dem Landwirtschaftsministerium zusammenarbeitet.

Das Instrument für Stabilität (IfS)

Das Instrument für Stabilität (IfS) wurde ab 2004 diskutiert und 2006 von der Europäischen Kommission eingerichtet. Es soll die Bereitstellung der Hilfe für Drittländer rationalisieren. Der Vorschlag für das Stabilitätsinstrument wurde auf dem Hintergrund eines weiter gefassten Vorschlags präsentiert, mit dem viele andere, bereits bestehende geographische und thematische Instrumente zur Finanzierung der Hilfe von außen, welche die EU bis dahin genutzt hatte, ersetzt werden sollten.

Zweck des eingerichteten Stabilitätsinstrumentes ist eine effektive, sofortige und ganzheitliche Reaktion auf Krisen in Drittländern mit einem einzigen Rechtsinstrument – so lange, bis eines der anderen Instrumente zur Zusammenarbeit und Unterstützung wieder eingesetzt werden kann⁵⁴. Es zielt auf:

„Die Bereitstellung einer effektiven und ganzheitlichen Reaktion auf Krisen und Bedrohungen für die Menschenrechte, die Demokratie und die Rechtsstaatlichkeit, mit dem Globalziel der Schaffung oder Neuschaffung der erforderlichen Bedingungen für die effektive Durchführung der Entwicklungspolitik und der Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Gemeinschaft, ihrer Nachbarschaftspolitik und ihrer Erweiterungsstrategie“.⁵⁵

Nach Angaben der Kommission basiert die Entwicklung des IfS auf Erfahrungen mit

- der Durchführung des Krisenreaktionsmechanismus (RRM)
- der Friedensfazilität für Afrika
- den Vorschriften zum Vorgehen gegen Antipersonenminen
- der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)
- Reaktionen auf Krisen gemäß den bestehenden „geographischen“ Finanzinstrumenten und auf Grundlage der besten Verfahren auf internationaler Ebene.

⁵⁴ ISIS-Briefing, 27. Juni 2005

⁵⁵ Kommission (2004) 630 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0630:FIN:EN:PDF>)

Das IfS versucht zu gewährleisten, dass die EU sich sowohl im Interesse der Gemeinschaft als auch des Partnerlandes mit den größten Herausforderungen einer Krise befassen kann.

Das IfS konzentriert sich darüber hinaus auf die Bewältigung globaler Herausforderungen, wie in der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) der Kommission ausgeführt. Zu diesen Herausforderungen gehören die Verhinderung des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen, von regionalen Konflikten sowie von Konflikten, die aus dem Scheitern eines Staates entstehen und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen.

Die Kommission legt dar, dass der Wertzuwachs, der durch das IfS vorgesehen ist, eine rasche gemeinsame Vorgehensweise ermöglicht – z.B. Bei der Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, der Geldwäsche oder des Steuerbetrugs. Es bietet die Möglichkeit, die Behandlung von Fragen voranzutreiben, die der Gemeinschaft besonderen Anlass zur Sorge geben.

Die Ziele des Instrumentes für Stabilität konzentrieren sich u.a. auf folgende Bereiche⁵⁶:

- Die Bereitstellung einer ganzheitlichen Reaktion auf Krisen und auf die Bedrohung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit - mit dem globalen Ziel, die Schaffung von Bedingungen zu unterstützen, die für eine effektive Durchführung der EU-Politik erforderlich sind. Dies gilt für die Bereiche Entwicklungspolitik, Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsstrategie.
- Maßnahmen zur intensiveren Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittländern bei grenzüberschreitenden Problemen, die die Sicherheit der Bürger beeinträchtigen.
- Hilfe beim Schutz der Bevölkerung vor kritischen technologischen Bedrohungen und beim Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.
- Das IfS schafft ferner eine Basis für die Förderung internationaler Aktionen im Sinne der allgemeinen Ziele des IfS; hierzu

⁵⁶ Kommission (2004) 6430

gehören die Forschung und die Ausbildung ziviler Experten für EU-Missionen zur Krisenbewältigung.

Zu Beginn einer Krise kann die Kommission eine Mischung aus integrierten Reaktionen billigen. Nach Ablauf von ca. Neun Monaten⁵⁷ berichtet sie dem Rat über eventuelle Fortschritte. Sie kann sich für die Einstellung der Aktivitäten aussprechen oder eine Zwischenlösung für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren empfehlen. Sie hat auch die Möglichkeit, den Einsatz langfristiger Instrumente vorzuschlagen.

Das IfS kann auf der Grundlage einer von zwei Politikerklärungen in Gang gesetzt werden durch eine Erklärung zur Krisenreaktionspolitik (CRP) oder eine Erklärung zur Sicherheitspolitik.

Zu den Optionen der Krisenreaktionspolitik gehören die Humanitäre Hilfe und die Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Die Sicherheitspolitik beschränkt sich auf das Stabilitätsinstrument und die Instrumente der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (CFSP).

Zu den IfS-Aktivitäten unter der Krisenreaktionspolitik gehören:

- Konfliktverhütung und Friedensförderung
- Unterstützung der Friedensförderung und diplomatischer Initiativen zur politischen Stabilisierung; Schaffung von Anreizen für die Parteien und Unterstützung zur frühzeitigen Implementierung der Sonderbestimmungen eines Friedensvertrages
- Stabilitätsförderung während einer politischen Übergangsphase (einschließlich der Überwachung), Schutz der Menschenrechte und demokratischer Prozesse (einschließlich Gerichtsverfahren in Zeiten des Übergangs).

Ein schneller Wiederaufbau – der eine grundlegende Entwicklung gewährleistet – erfordert eine frühe Reaktion mit einer langfristigen Perspektive, d.h.:

- Aktivierung der öffentlichen Verwaltung

- Unterstützung bei der Vorbereitung eines Staatshaushaltes, um Geber oder multilaterale Fonds für den Wiederaufbau zu aktivieren
- Ermöglichung der Wiederaufnahme des Schulbesuchs von Kindern
- Wiedereröffnung der Gesundheits- und Kommunaldienste
- Schaffung von Arbeitsplätzen.

Zur Bewältigung der direkten Folgen gewaltsamer Konflikte gehören:

- Minenräumung, Räumung von Blindgängern
- Wiederaufbau von Häusern und öffentlichen Gebäuden
- Entlassung aus dem Wehrdienst und Wiedereingliederung von Kämpfern.

Die Stabilitätsförderung durch verantwortungsvolle Regierungsführung beinhaltet Wahlen und Verfassungsprozesse, den Aufbau von Kommunalverwaltungen, Reformen des Sicherheitssektors, die Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie die Entwicklung der Zivilgesellschaft.

Diese Anforderungen passen optimal zur Situation im Südsudan. Folglich bilden diese Elemente die Basis der EU-Programme. Trotzdem können nicht alle Förderinstrumente gleichzeitig bereitgestellt werden. In einer derart vielschichtigen Situation wird selbst eine sachkundige Auswahl hinter den Erwartungen zurückbleiben. Dies gilt vor allem für ein Land, in dem es auf allen Ebenen an know-how mangelt und grundlegende Gesetze fehlen, wo ein völlig neues Regierungssystem errichtet werden muss und wo es gilt, den Frieden zu fördern und neue Konflikte zu verhüten - obwohl gleichzeitig in anderen Teilen des Landes Konflikte gewaltsam eskalieren. Um das IfS erfolgreich einzusetzen, wäre eine gute Kommunikation und Koordination zwischen allen Beteiligten erforderlich - und ein Engagement, das über Eigeninteressen hinausgeht. All dies fehlt. Und weil wir nicht in einer „idealen Welt“ leben, können die Auswirkungen des Stabilitätsinstrumentes lediglich begrenzt sein.

⁵⁷ ISIS-Briefing, Juni 2005.

Die Humanitäre Hilfe

Das Ziel der humanitären Hilfe durch die EU ist es, „Leben zu retten und Soforthilfe für Menschen in schweren Krisen bereitzustellen, gleich, ob diese Folge einer Naturkatastrophe oder eines Konfliktes sind“⁵⁸. In den Bestimmungen der Kommission von 1997 wird ausgeführt, dass „die Humanitäre Hilfe, deren alleiniges Ziel es ist, das Leiden von Menschen zu verhindern oder zu erleichtern, Opfern zu gewähren ist ohne Diskriminierung auf Grund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Geschlecht, Alter, Nationalität oder politischer Zugehörigkeit; sie darf nicht durch politische Überlegungen geleitet sein oder diesen unterliegen.“⁵⁹

In ihrem "Globalplan für Humanitäre Hilfe 2006" identifiziert die Europäische Union fünf Strategien für das Engagement ihrer "Dienststelle für Humanitäre Hilfe" (ECHO) im Sudan:

1. Eine vorrangige Behandlung: Der Sudan ist eines der 20 am schlimmsten von Armut betroffenen Länder - und zwar auf Grund der Krise in Darfur und der Konflikte im Süden, die trotz Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens im Jahre 2005 noch nicht beendet sind.
2. Die Eindämmung der humanitären Krise. Die Lage in Darfur, die in dem EU-Dokument als eine der schlimmsten und größten Krisen der heutigen Zeit beschrieben wird, macht es für die EU und ihre Mitgliedsstaaten erforderlich, sich an der humanitären Arbeit im Sudan zu beteiligen. Die Auswirkungen der Programme des Friedensabkommens haben für rückkehrende Flüchtlinge und Inlandsvertriebene zu einer weiteren schweren Krise geführt. Zu nennen sind auch die Folgen der Angriffe durch die ugandische Rebellengruppe Lord's Resistance Army (LRA) und die Auswirkungen von HIV/Aids.
3. Die Verbesserung von Wasserversorgung und Sanitäreinrichtungen. Hierbei müssen

⁵⁸ Kommission (2007) 317: Auf dem Weg zu einem europäischen Konsens zur Humanitären Hilfe

⁵⁹ EC-Bestimmung 1257/97.19

sowohl die Wasserknappheit als auch das Qualitätsproblem der Wasservorräte angegangen werden.

4. Die Verbesserung der Qualität humanitärer Hilfe. Besonders wichtig ist die systematische Einführung von ganzheitlichen Fragestellungen bei Einsätzen.
5. Die effektive Verbindung von Soforthilfe, Wiederaufbau und Entwicklung (LRRD).

Schon lange vor Abschluss des Friedensvertrages arbeitete die Dienststelle für Humanitäre Hilfe (ECHO) als Instrument der EU im Sudan. ECHO war einer der Hauptgeber von Hilfslieferungen der Operation Lifeline Sudan (OLS), die von der kenianischen Grenzstadt Lokichokio aus tätig war. Die Grundsätze und Werte, nach denen sie arbeitet, sind im Globalplan deutlich ausgewiesen. Im Gegensatz zu anderen Instrumenten erfreut sich die Arbeit der EU in diesem Bereich einer relativ hohen Sichtbarkeit.

Im Laufe des Jahres 2006 wurde der ECHO-Haushalt durch Einsatz von Mitteln aus der Nothilfereserve der Kommission um 140 Mill. € erhöht. Davon wurden 40 Mill. € für die Darfur-Krise verwendet. Allein im Jahr 2006 stiegen die Zuweisungen für den Sudan-Etat von 40 Mill.€ auf 97 Mill.€. Hinzu kommen 13,5 Millionen € für den Tschad - als Reaktion auf die Folgen der Bevölkerungsbewegungen aus dem Sudan. Viele Menschen aus dem Süden haben den Eindruck, man wolle sie um ihren Anteil bringen. Sie vermuten, dass die Verzögerungen bei der Rückführung von Menschen in den Süden mit den erhöhten Finanzaufwendungen in Darfur zusammenhängen könnten.

Der Europäische Entwicklungsfonds (EEF)

Die Regierung des Sudan unterschrieb nach der Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens das Länderstrategiepapier (CSP), um die volle Zusammenarbeit mit der EU wieder aufzunehmen. Dieses Länderstrategiepapier war auf die Förderung eines gerechten Friedens und die Bearbeitung der Hauptursachen des Konflikts gerichtet. Es unterstreicht die Bedeutung von Demokratie, verantwortungsvoller Regierungsführung und Menschenrechten als Basis

für einen dauerhaften Frieden. Die EU konzentriert sich dabei auf zwei Hauptsektoren: Nahrungsmittelsicherheit und Bildung sowie Wiederansiedlung von Inlandsvertriebenen. Ferner enthält die Strategie ein starkes Element zum Aufbau von know-how für die Regierungsführung auf allen Ebenen.

Aktivitäten auf der Grundlage des CSP können zusätzlich auf Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederung – einschließlich Minenräumung und Ausbildung von Sicherheitskräften – ausgerichtet sein. Dies legt der im Zuge der Revision des Cotonou Abkommens im Jahre 2005 deutlich erweiterte Artikel 11 (peacebuilding policies, conflict prevention and resolution) fest⁶⁰. Themen wie Menschenrechte, verantwortungsvolle Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sind darin ebenso enthalten wie die direkte Unterstützung von Friedensprozessen, Initiativen zur Friedensförderung und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Im EG-Gründungsvertrag ist festgelegt, dass die EG-Politik in der Entwicklungszusammenarbeit die folgenden Ziele verfolgen soll:

1. Die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer - insbesondere der am meisten benachteiligten Länder
2. Die sanfte und allmähliche Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft
3. Die Kampagne gegen Armut in Entwicklungsländern.

Auf dieser Grundlage steht auch die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und dem Sudan. Berücksichtigt werden dabei die Grundsätze von Artikel 2 des Cotonou-Abkommens: „Gleichberechtigung der Partner und Eigenverantwortlichkeit für die Entwicklungsstrategien: zum Zweck der Durchführung der Partnerschaftsziele sollen die AKP-Staaten die Entwicklungsstrategien für ihre Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme in alleiniger Souveränität bestimmen, unter angemessener Berücksichtigung der in Artikel 9 beschriebenen wesentlic-

hen Elemente; die Partnerschaft soll die Eigenverantwortung der beteiligten Länder und deren Bevölkerung für die Entwicklungsstrategien fördern.“⁶¹

Andererseits beruht die Entwicklungsstrategie im Sudan auf den bisherigen Erfahrungen mit Ländern, die nach einem Krieg neu entstehen. Die Strategie ist in zwei umfassenden Grundsätzen verankert:

1) Wachstum durch Entwicklung des ländlichen Raumes

Der verstorbene Dr. John Garang beschrieb die Aufgabe so: Man muss die Städte zu den Menschen bringen. Weil der Sudan reich an natürlichen Ressourcen ist, bedeutet dies, dass die Zukunft des Landes davon abhängt, diese Ressourcen zu nutzen und zu entwickeln. Die Mischung aus Produktion und Export sollte besonders in der Landwirtschaft einen höheren Anteil an Fertigwaren enthalten. Deshalb ist eine stärkere Verlagerung der Entwicklungsstrategie auf ländliche Gebiete erforderlich. Besonders die Südsudanesen sollen nicht nur für den Eigenbedarf, sondern auch für kommerzielle Zwecke produzieren. Nur so sind sie in der Lage, sich in die Marktwirtschaft zu integrieren.

2) Dienstleistungen durch Dezentralisierung

Die Dezentralisierung von politischen Entscheidungen und administrativen Zuständigkeiten ist unerlässlich, damit der Staat die Verantwortung dafür übernimmt, dass grundlegende soziale Dienstleistungen zur menschlichen Entwicklung – z.B. Gesundheit, Bildung, Ernährungssicherung usw. – effektiv geleistet werden. Dies ist auch die Intention der SPLM. Der Machtteilungsmechanismus des CPA baut auf diesem Grundsatz auf: Damit die lokalen Gemeinschaften im ganzen Land gestärkt werden können, muss politische Entscheidungskompetenz und administrative Zuständigkeit dezentralisiert werden. Viele Gemeinschaften fühlen sich von Entwicklungen im Sudan ausgegrenzt. Die Verlagerung von politischer Macht und Ressourcenkontrolle zugunsten der lokalen Gemeinschaften soll auch dazu beitragen, dieses Gefühl der Ausgrenzung zu verringern. In tatsächliche Praxis ist dieser

⁶⁰ Partnership Agreement ACP-EC. Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005.
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf

⁶¹ Das Cotonou-Abkommen, geändert 2005

Gedanke bisher nicht umgesetzt worden. Sowohl der Norden als auch der Süden favorisieren hochgradig zentralisierte Regierungs- und Verwaltungssysteme. Diese Bevorzugung zentralisierter politischer Systeme seitens lokaler Machteliten wird durch die Art der Zusammenarbeit von Regierungen im gegenwärtigen System internationaler Beziehungen zusätzlich begünstigt.

Dezentralisierte Systeme würden den Friedensprozess stärken, die Gefahr weiterer regionaler Konflikte verringern und das Gefühl einer nationalen Identität fördern. Um das politische System im Sudan dezentralisieren zu können, müssten vor allem im Süden die menschlichen und institutionellen Fähigkeiten ausgebaut werden. Sorgfältig konzipierte Programme für den Aufbau solcher Kapazitäten sind dringend erforderlich. Die deutsche Regierung z.B. versucht der Regierung des Südsudan beim Aufbau ihrer Kapazitäten für die Regierungsführung zu helfen, zu der auch die Dezentralisierung gehört. Doch wie bei vielen anderen Projekten dieser Art führen auch hier unklare Rollenverteilungen zu Problemen.

Die Dezentralisierung im Sudan müsste darauf ausgerichtet sein, dass die lokalen und regionalen administrativen Einheiten folgende Zuständigkeiten übertragen bekommen:

- die Sicherheit von Personen und Eigentum zu gewährleisten. Hierzu gehört auch der sichere Zugang zu Ländereien. Dies trägt zu größerer Fairness bei.

- dafür zu sorgen, dass jede Person ihr Recht, am Erwerbsleben teilzuhaben, wahrnehmen kann und zu gewährleisten, dass Entwicklungsprioritäten durch die lokale Bevölkerung festgelegt werden (partizipative Demokratie), und die Bevölkerung bestimmen kann, wie diese Ziele erreicht werden sollen.

- die Entscheidungshoheit über die lokalen Einkommensquellen (Steuern), die u.a. zur Entwicklung der lokalen Infrastruktur (z.B. Strom, Wasser, Transport von Waren in Marktstädte, Finanzierung und Einkauf von Materialien usw.) genutzt werden sollen.

- dafür zu sorgen, dass jede Person Zugang zu allgemeiner Grundbildung und eine grundlegende Gesundheitsversorgung hat.

Um sicher zu stellen, dass die „Friedensdividende“ tatsächlich bei den Menschen ankommt und eine spürbare Verbesserung der Lebensqualität eintritt, ist es notwendig, solche dezentralen Strukturen zu schaffen und auf allen administrativen Ebenen und in allen politischen Strukturen verantwortungsvolle Regierungsführung zu etablieren. Zusätzlich müssen Institutionen- und Wirtschaftsreformen durchgeführt werden. Besonders letzteres ist im Sudan bisher nicht zu erkennen. Der Süden des Sudan erscheint momentan einigermaßen stabil. Die Krise in Darfur hat aber dazu geführt, dass die EU ihre Aufmerksamkeit auf die Krisenbewältigung verlagert hat - und dass die Entwicklung des Südsudan an Bedeutung verlor.

Die EU-Kommission hat bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie keinen Vertreter auf hoher Ebene in den Südsudan entsandt. Sie wird durch Programmmanager und Technische Inspektoren vertreten. Ihrer Aussage zufolge ist eine Änderung dieses schwierigen Zustands für die nahe Zukunft anvisiert.

Die Technischen Inspektoren sind entsprechend der Schwerpunkte des CSP strategisch platziert. Eine besondere Rolle spielt nach wie vor der EEF. Seine Finanzen werden im allgemeinen gleichmäßig zwischen dem Norden und dem Süden aufgeteilt.

Zum EEF gehört das Wiederaufbauprogramm (Recovery and Rehabilitation Programme / RRP). Es wird vom UNDP verwaltet und durch sogenannte Konsortien geleitet. Diese bestehen in der Regel aus einem federführenden Mitglied - in den meisten Fällen eine internationale NRO - und weiteren, meist einheimischen NRO. Hinter dem Programm steht der Gedanke, die lokalen Kapazitäten durch Zusammenarbeit in einem Konsortium zu stärken. Die Interviews ergaben, dass die Konsortien mit unterschiedlichem Erfolg arbeiten. Einige sind bereits gescheitert, während andere zum gegenwärtigen Zeitpunkt offensichtlich gut arbeiten.

Die Auswahlkriterien für das jeweils federführende Mitglied waren nicht immer transparent.

In einigen Gebieten wurden Neulinge ausgewählt - und nicht diejenigen, die bereits während des Krieges im Südsudan gearbeitet hatten. Es kann auch nicht überraschen, dass die Etablierung von Konsortien zu einem starken Wettbewerb zwischen lokalen und internationalen NRO führte - unter anderem, weil es meist um erhebliche Finanzmittel geht. Dies hat der Sache sehr geschadet.

Das RRP konzentriert sich auf fünf Bundesländer des Südsudan, die gemeinsam mit der SPLM ausgesucht wurden: Zentraläquatoria, Ostäquatoria, Warrap, Nördliches Bahr El Ghazal und Nördlicher Oberer Nil (Renk).

Das Stabex-finanzierte Wiederaufbauprogramm für die Bevölkerung im Sudan (Sudan Population Recovery Programme / SDSRP) ist auf die fünf Bundesländer (des Südsudan) gerichtet, die nicht durch das RRP abgedeckt sind. In Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftsministerien der Bundesländer konzentriert es sich auf großflächige Produktionseinheiten. Gemeinsam mit der FAO führt das SDSRP Mikroprojekte durch, die in Kooperation mit der SPLM entstanden.

Ein drittes Projekt des EEF sammelt Informationen zur Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit. Es verfügt über 10 Mill. € und steht kurz vor seiner Etablierung.

Die EU stellte 48 Mill. € in den MDTF ein. Bildungs- und Ernährungssicherheitsprogramme haben hierbei Priorität. Zusätzlich stellt sie einen Technischen Inspektor bereit. Auch hier erwiesen sich Vertrags- und Beschaffungssituation als Problem. Daher ist das Programm bis heute nicht angelaufen. Die EU plant auch, mit Hilfe des EEF ein Programm zur Förderung der Bildung zu finanzieren. Es soll in Zusammenarbeit mit dem GoSS-Bildungsministerium entstehen. Verschiedene NRO wurden beauftragt, Ausbildungsprogramme durchzuführen. Dem Programm stehen über 150 Mill. USD zur Verfügung. Es soll durch den MDTF (7,7 Mill. USD) und die GoSS (15,4 Mill. USD) aufgestockt werden.

Im Rahmen des Programms für Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit (5 Mill. €) hat die EU einen Technischen Inspektor für das Mi-

nisterium für Rechts- und Justizangelegenheiten vorgesehen.⁶²

⁶² Ein AWEPA (Association of European Parliamentarians for Africa – Vereinigung europäischer Parlamentarier für Afrika)-Programm hat erst kürzlich begonnen. Eine Delegation besuchte das Gebiet Anfang September und kündigte die Entsendung eines ständigen Vertreters für die Zusammenarbeit mit der Versammlung ab Oktober an. Die AWEPA ist eine internationale nichtstaatliche Organisation, die Parlamente in Afrika unterstützt und daran arbeitet, Afrika weiterhin an die Spitze der politischen Agenda in Europa zu setzen. Sie hat ca. 1.500 Mitglieder, derzeitige und ehemalige Parlamentarier des Europäischen Parlaments sowie der Parlamente beinahe aller EU-Mitgliedsstaaten, zuzüglich Norwegens und der Schweiz.

Allgemeine Schlussfolgerungen

1. Die Lage im Sudan ist gekennzeichnet durch vielfache und gleichzeitig auftretende komplexe Krisensituationen. In einem derartigen Kontext besteht die Notwendigkeit, kohärente und gut koordinierte Strategien zu verfolgen. Bedauerlicherweise mangelt es daran. Bei den Bemühungen zur Durchsetzung kohärenter Strategien stößt man immer wieder auf gravierende Probleme.
2. Die im Sudan angewandten Instrumente der Europäischen Union müssten überprüft werden um festzustellen, inwiefern sie dazu geeignet sind, frühzeitige Warnungen in frühzeitige Aktionen umzusetzen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind diese Instrumente nicht gut dafür geeignet, mit den multi-dimensionalen Krisen und den spezifischen Herausforderungen eines Landes in einer Nachkonflikt- bzw. Nachfriedensvertragsphase umzugehen.
3. Das CPA bietet allen internationalen humanitären Organisationen neue und faszinierende Möglichkeiten, als Partner am Wiederaufbau des Sudan mitzuwirken. Es hat mannigfaltige Wege geöffnet, um die gewaltige Anzahl dringender Bedürfnisse anzugehen, die z. Zt. im Sudan existieren. Allerdings ist es zur Förderung der Einheit und Versöhnung nötig, dass alle Akteure sich auf gemeinsame Planungen und gemeinsame Unterstützungskonzepte einlassen (whole of actors approach). Die lokale Zivilgesellschaft muss hier einbezogen werden. Zusätzlich muss ein struktureller Dialog zwischen allen Akteuren auf nationaler Ebene vorangetrieben werden. Dabei sollte es vor allem um die aktuellen und wechselnden Rollen und Verantwortlichkeiten bei der humanitären Hilfe, beim Wiederaufbau und beim Staatsbildungsprozess gehen.

Allgemeine Empfehlungen

1. Solange die EU-Mitgliedsstaaten und verschiedene EU-Institutionen ihre jeweils eigene Politik verfolgen und die Notwendigkeit zu Koordination und Kooperation nicht erkennen, werden selbst hervorragend geplante Instrumente weitestgehend ineffektiv bleiben.
2. Den Sonderbeauftragten der EU sollte in dieser Situation eine herausragende Rolle bezüglich der Vereinheitlichung der Strategien von Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen übertragen werden. Daher sollten Finanz- und Personalausstattung der EU-Sonderbeauftragten verstärkt werden. Außerdem müssen ihnen flexiblere EU-Instrumente zur Verfügung stehen.
3. Die vom Rat im November 2007 angenommenen „Schlussfolgerungen über Sicherheit und Entwicklung“ und über die Reaktion der EU in schwierigen Situationen⁶³ erkennen viele der Probleme an, die auch in dieser Studie aufgezeigt werden. Sie stellen daher ein gutes politisches Rahmenwerk dar. Ihre Umsetzung in länderspezifische Strategien und konkrete Aktionspläne ist eine vordringliche Aufgabe. Hier könnte man von den Lektionen profitieren, die die Situation im Südsudan lehrt.
4. In Übereinstimmung mit den o.g. Schlussfolgerungen des Rates sollten die EU-Instrumente einer Überprüfung unterzogen werden, um festzustellen, wie sie in Situationen fragiler Staatlichkeit und komplexer Krisen besser funktionieren können. Ein gut funktionierendes und flexibles Stabilitätsinstrument könnte in einem solchen Kontext eine Schlüsselrolle spielen - sowohl als „schnelles

⁶³ Schlussfolgerungen des Rates, angenommen auf dem Treffen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 19.-20. November 2007.

Reaktionswerkzeug“ als auch als langfristiges Sicherheitsinstrument.

5. Der „Verhaltenskodex der EU über Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ enthält das Potential, eine bessere Koordination und gemeinsame Bewertungen herbeizuführen. Der Kodex zeigt auf, wie die Belastungen durch Verwaltungsarbeit verringert und die Mittel dort eingesetzt werden können, wo sie am dringendsten benötigt werden - damit mehr, bessere und schnellere Hilfsmaßnahmen möglich sind. Die konsequente Anwendung des Kodex erfordert jedoch einen starken politischen Willen und die Bereitschaft, gemeinsam zu handeln.
6. Länderstrategiepapiere (CSP) - wie das für den Sudan - müssen unter aktiver Beteiligung von Organisationen der lokalen Zivilgesellschaft konzipiert und ausgearbeitet werden. Ein formell gegründetes unabhängiges Gremium sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft sollten ihre Umsetzung anhand verbindlicher Normen überwachen.
7. Das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure und NRO für Konfliktlösung und Friedensförderung wird stark durch die strenge Visumpolitik der Schengenländer behindert. Diese ist Teil des „Kampfes gegen den Terrorismus“. Zugleich macht diese Visumpolitik es fast unmöglich, Schlüsselakteure aus dem Sudan an sicheren Orten zu Dialogen über die Konsolidierung des Friedens zusammenzubringen. Die Schengenstaaten sollten ihre Visumpolitik überprüfen und dadurch engagierten Menschen die Teilnahme an politischen Gesprächen erleichtern.

Besondere Empfehlungen in Bezug auf den Südsudan

1. Es ist dringend erforderlich, dass sich die EU aktiv mit der sudanesischen Zivilgesellschaft und ihren Programmen zu Wiederaufbau, Rehabilitation und Re-

gierungsführung auseinandersetzt. Die rhetorische Anerkennung der Bedeutung einer vitalen und unabhängigen Zivilgesellschaft muss in konkrete Aktionen umgesetzt werden und materielle wie politische Unterstützung nach sich ziehen. Die aktive Auseinandersetzung mit lokalen Akteuren zeigt sich in der gemeinsamen Planung, Durchführung und Auswertung der Programme.

2. Wir empfehlen außerdem die Einbeziehung von Genderberaterinnen und -beratern in das Büro des Sonderbeauftragten und in die EU-Delegation. Sie sollten über ein ausreichendes Mandat und genügend Ressourcen verfügen. Dies soll sicherstellen, dass die besonderen Bedürfnisse und die Rolle der Frauen in Übereinstimmung mit der Resolution 1325 des UN- Sicherheitsrates in die Strategien der EU und der Kommission integriert werden.
3. Obwohl der Aufbau von Fähigkeiten und organisatorischer Kompetenz für lokale NRO und zivilgesellschaftliche Vereinigungen einen wesentlichen Bestandteil der meisten Hilfsprogramme darstellt, fühlen sich viele Akteure der lokalen Zivilgesellschaft kaltgestellt. Die Europäische Kommission sollte ihren Finanzierungsmechanismus für lokale und europäische NRO in zwei grundlegenden Aspekten reformieren:
 - a. Die EU muss ihre Praxis überdenken, lokale Akteure aufzufordern, Vorschläge zur Umsetzung von Programmen der EU-Kommission vorzulegen. Hierdurch laufen sudanesischen Akteuren Gefahr, Vorgaben von Außenstehenden zu befolgen. Die Rolle von Akteuren der lokalen Zivilgesellschaft reduziert sich somit auf das Erbringen von Dienstleistungen. Ihre Kompetenz, Frieden und Stabilität durch maßgeschneiderte Interventionen aufzubauen, wird unterminiert.
 - b. Wir empfehlen der EU eine Überprüfung ihres Regelwerks für die Fi-

finanzierung europäischer NRO, denn dieses grenzt lokale NRO indirekt aus. Wenn europäische NRO Finanzmittel der EU in Anspruch nehmen wollen, werden sie verpflichtet, in dem betreffenden Land ein Büro zu eröffnen. Dies führt zu einer überwältigenden Präsenz nichtsudanesischer NRO und behindert lokale Bemühungen zur Förderung von Frieden und Stabilität.

4. Die EU konzentriert sich auf ihre Beziehung zur Regierung in Khartum. Dabei vernachlässigt sie es, eine klare Strategie zur Unterstützung des Konzepts „ein Land – zwei Systeme“ zu entwickeln, das im Umfassenden Friedensabkommen festgelegt ist. Es ist äußerst wünschenswert, dass die EU ihre Präsenz und ihr Personal im Südsudan erheblich verstärkt. Nur so kann sie die Interaktion mit den Behörden der Regierung des Südsudan (GoSS) intensivieren und ihre Präsenz sichtbarer machen. Es wäre auch sinnvoll, eine „Anlaufstelle“ für die sudanesische Zivilgesellschaft zu schaffen. Eine erhöhte Präsenz der EU im Südsudan könnte sich positiv auf Bemühungen zur Konfliktvermeidung und Konfliktlösung auswirken.

Das Programm zum Aufbau der Produktionskapazitäten im Südsudan (SCPRC) könnte sich als nützlicher Kanal erweisen, durch den die EU ihre Strategie bestimmen und durchführen kann. Eine verstärkte Sichtbarkeit der EU könnte ferner zu einem Abbau von Feindseligkeit gegenüber der Union beitragen. Es ist wichtig, dass die EU als Förderer verantwortungsvollen Regierungshandelns und eines von den Sudaneseen verantworteten Friedensprozesses wahrgenommen wird.

5. Die EU und andere Akteure in der Region haben weitreichende Pläne für die Behandlung der Probleme im Südsudan. Während der ersten beiden Jahre der Übergangsphase stieß die Umsetzung des Friedensvertrages jedoch auf viele

Schwierigkeiten. Dies liegt an unklaren Strukturen und Kompetenzen, an mangelnder Transparenz und Koordination unter den Hauptakteuren und an fehlenden Kapazitäten der GoSS.

6. Die Situation der GoSS hat sich unlangst verbessert. Sie hat heute mehr Kompetenzen, um eine eigene Politik und eigene Strategien zu entwickeln. Deshalb ist es jetzt höchste Zeit für verstärkte Interaktion, Transparenz und Koordination. Zusätzlich könnten Programme zum Aufbau von Kapazitäten die Regierungsführung verbessern und einen Beitrag zur Sicherheit und zur Verhütung weiterer Konflikte leisten.
7. Eine derartige Strategie müsste zwei unterschiedliche Szenarien berücksichtigen, die in einem für 2011 geplanten Referendum zur Abstimmung gestellt werden. Dann steht die Frage der Einheit oder der Teilung des Sudan zur Entscheidung an. Bisher gibt es keine hinreichende Vorbereitung auf die beiden Szenarien. Was wird oder soll geschehen, wenn es bereits jetzt zwei zum Teil völlig unkoordinierte Systeme im Sudan gibt (GoNU/GoSS), die Menschen aber für die Einheit stimmen? Welche Art von Beziehung soll zwischen dem Süden und dem übrigen Teil des Sudan bestehen, falls die Menschen für eine Teilung des Landes stimmen? Obwohl dringende Tagesgeschäfte die volle Aufmerksamkeit erfordern, müssen auch die langfristigen Fragen von allen Beteiligten frühzeitig bedacht werden.
8. Bisher basiert das Sicherheitskonzept der GoSS und der SPLM auf einem sehr engen, auf das Militär bezogenen Verständnis von Sicherheit. Beide Organe müssen ihre Auffassung dringend erweitern und ihre grundsätzliche Verantwortlichkeit für den Schutz von Zivilpersonen berücksichtigen - in ihren Konzepten genauso wie in der praktischen Politik. Vor allem das Büro des EU-Sonderbeauftragten und die Delegation im Sudan sollten die notwendige Unterstüt-

- zung bereitstellen, damit die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates über Frauen, Frieden und Sicherheit gebührende Beachtung findet. Das Büro des EU-Sonderbeauftragten sollte einen politischen Dialog mit Regierungsgremien und -organen im Sudan führen und einen Handlungsplan zur Umsetzung und Überwachung der Resolution 1325 entwickeln.
9. Alle Akteure sollten einen besonderen Schwerpunkt auf Primarbildung und höhere Bildung legen. Diese Bereiche sind wesentliche Bestandteile beim Aufbau einer neuen Nation im Südsudan. Hierzu gehört auch die Vermittlung von Fähigkeiten der Lebensbewältigung, wie zum Beispiel:
 - a. Das Bewusstsein für Traumata. Die meisten jungen Menschen im Südsudan sind während des Krieges geboren und leiden folglich an tiefen psychischen Verletzungen. Sie werden niemals in der Lage sein, ihr volles Potential zu entwickeln, wenn sie keine Hilfe bei der Bearbeitung ihrer Traumata erhalten.
 - b. Die Förderung des Friedens. Dazu gehören die Wertschätzung der Vielfalt, praktizierte Toleranz, Förderung einer Kultur der Gewaltfreiheit sowie eine effektive Kommunikation.
 - c. Eine verantwortungsvolle Bürgerschaft. Sie beinhaltet politische Bildung, Gleichberechtigung von Frauen und Männern, internationale Beziehungen und die Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen.
 10. APRODEV und seine Mitglieder müssen die EU dazu drängen, ihre Beziehungen zu den lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft (CSO) zu verbessern - mit dem Ziel, ihre eigenständige Rolle beim Aufbau einer neuen Gesellschaft im Sudan anzuerkennen und zu unterstützen, so dass jeder Mensch in Frieden und Würde leben kann.
 11. Die APRODEV-Mitglieder und andere Akteure müssen kritisch überprüfen, ob ihre Politik und ihre Strategien im Umgang mit der Zivilgesellschaft die Fähigkeiten der lokalen Bevölkerung stärken und sie zur Übernahme einer konstruktiven Rolle beim Aufbau einer friedlichen Gesellschaft ermutigen. Obwohl der Aufbau von Fähigkeiten zur Schlüsselpriorität erklärt wurde und es viele Seminare zu Friedensaufbau und Versöhnung gibt, fehlt es oft an praktischen Folgemaßnahmen. Daher ist es bisher weder zu greifbaren Ergebnissen noch zum Aufbau dauerhafter Beziehungen innerhalb der sudanesischen Zivilgesellschaft gekommen.

Ein Schlussplädoyer der Autoren

Es ist höchste Zeit, dass die „bruchstückhaften Konzepte“ zur Situation im Sudan vom politischen Parkett verschwinden. Sie sind schon viel zu oft gescheitert. Eine gründliche Analyse des gesamten Sudan und ein entsprechendes Konzept sind dringend notwendig. Hierbei muss es sich um eine sachkundige und gut koordinierte Strategie handeln, die die EU und ihre Mitgliedsstaaten gemeinsam mit politischen Vertretern und Akteuren der Zivilgesellschaft im Sudan ausarbeiten und durchführen. Wahre dauerhafte Veränderungen können nur durch die Sudanesischen und Sudanesen selbst herbeigeführt werden. Die Menschen im Sudan, ihre Organisationen und Parteien, müssen im Zentrum aller Bemühungen stehen, die der Förderung des Friedens und eines würdevollen Lebens dienen. Außenstehende wie die EU können die sudanesischen Akteure mit gezielten Programmen in den Transformations- und Demokratisierungsprozessen unterstützen. So hatte es das Umfassende Friedensabkommen ursprünglich geplant.

Abkürzungen

ACP	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik
AEC	Bewertungs- und Evaluierungskommission für das CPA
AMIS	Mission der Afrikanischen Union im Sudan
AU	Afrikanische Union
CFSP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP)
COAFR	Arbeitsgruppe des Rates für Afrika
COREPER	Komitee der Permanenten Vertreter
CPA	Umfassendes Friedensabkommen (vom 9.1.2005)
CRP	Krisenreaktionsprogramm
CSO	Zivilgesellschaftliche Organisation
CSP	Länderstrategiepapier
DDR	Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration
DG DEV	Generaldirektion für Entwicklung
DG Relex	Generaldirektion für Auswärtige Beziehungen
DPA	Darfur Friedensabkommen
EC	Europäische Kommission
ECHO	Generaldirektion für humanitäre Hilfe
ECOS	Europäische Koalition zum Öl im Sudan
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EIDHR	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte, jetzt Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte
EPA	Europäische Partnerschaftsabkommen
EPLO	Europäisches Verbindungsbüro für Friedensarbeit
ESPA	Ost-Sudanesisches Friedensabkommen
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
EU	Europäische Union
EU-SR	Sonderbeauftragter der Europäischen Union
GAERC	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
GoNU	Regierung der nationalen Einheit
GOSS	Regierung des Südsudan
IGAD	Zwischenstaatliche Organisation am Horn von Afrika
INC	Nationale Übergangsverfassung
IPF	Partnerforum für den IGAD-Friedensprozess
IWF	Internationaler Währungsfonds
JAM	Gemeinsame Bewertungsmission (Joint Assessment Mission)
JDO	Gemeinsames Geberbüro (Joint Donor Office)
JDT	Gemeinsames Team der Geber (Joint Donor Team)
JMU	Gemischte militärische Einheit (Joint Military Unit)

LRA	Lord's Resistance Army, Rebellenbewegung in Norduganda
LRRD	Verknüpfung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung
MDG	Millenniumsentwicklungsziele
MDTF-N	Multi Donor Trust Fund im Nordsudan
MDTF-S	Multi Donor Trust Fund im Südsudan
MoU	Memorandum of Understanding
MTDF	Multi Donor Trust Fund, gemeinsamer Fonds der Geber
NCP	National Congress Party, Regierungspartei im Nordsudan
NRO	Nichtregierungsorganisation
NSCC	New Sudan Council of Churches, Rat der Kirchen im SPLM-kontrollierten Gebiet während des Krieges
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSC	Kommission für politische und Sicherheitsfragen
RECONCILE	Resource Centre for Civil Leadership, sudanesische NRO
RRM	schneller Reaktionsmechanismus
RRP	Schnelles Reaktionsprogramm
SEF	Ökumenisches Forum für den Sudan (Sudan Ecumenical Forum)
SPCRP	Programm für den Wiederaufbau von Produktionskapazitäten im Sudan (Sudan Production Capacity Recovery Programme)
SPLA	Sudanesische Volksbefreiungsarmee (Sudan People's Liberation Army)
SPLM	Sudanesische Volksbefreiungsbewegung (Sudan People's Liberation Movement)
SR	Sonderbeauftragter
SSR	Sicherheitssektor Reform
TA	Technischer Inspektor (Technical Assistant)
UN	Vereinte Nationen
UNAMID	UN und AU-Mission in Darfur
UNDP	UN-Entwicklungsprogramm
UNJLS	UN-Logistikabteilung Sudan
UNMIS	UN-Mission im Sudan
UNPBC	UN-Kommission für Friedensaufbau
UNSC	UN-Sicherheitsrat
UNSG	UN-Generalsekretär
USAID	Agentur der US-Regierung für internationale Entwicklung
WB	Weltbank

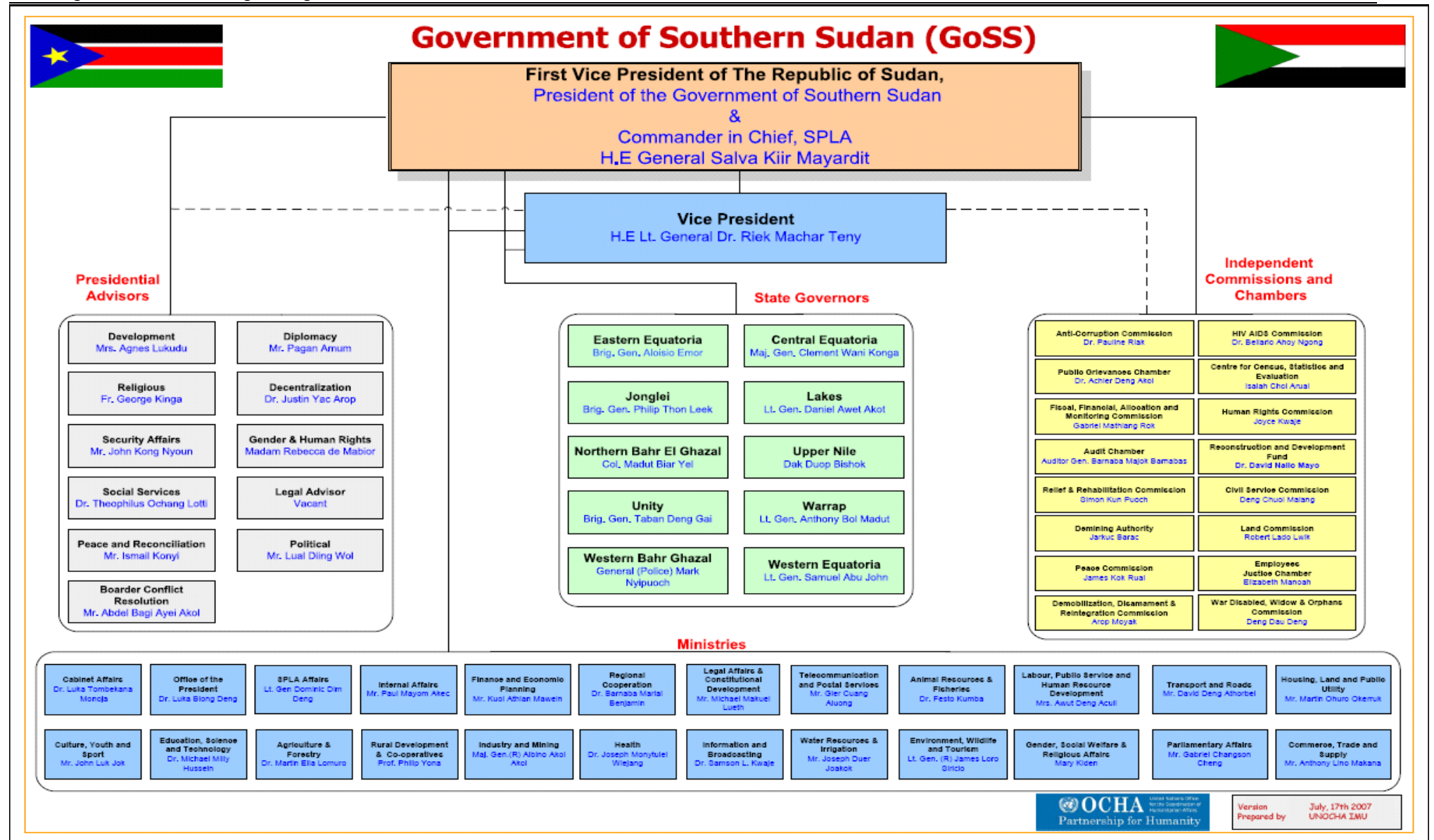
Bibliographie

- APRODEV, 2001: Gender and Violent Conflict, Good Conference Report. Brussels
- APRODEV, 2005a: Whose Security? Integration and integrity in EU policies for security and development. By Clive Robinson. Brussels
- APRODEV, 2005b: Whose Security? Human security seen from a gender and southern perspective, Briefing Paper, Aprodev workshop Brussels, 27.10.2005. Brussels
- Commission of the European Communities, 2006: SEC (2006) 1307, Commission staff working document, Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, strategy for Africa: A European Union regional political partnership for peace, security and development in the Horn of Africa, October 2006
- Council of the European Union, 2005: 15961/05, The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership, December 2005
- Council of the European Union, 2006: 13635/06, COREPER, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation, October 2006
- Council of the European Union, 2006: 9333/06 EU-Africa Ministerial Troika Meeting, final communiqué, May 2006
- Council of the European Union, 2007: 11013/07, Presidency report to the European Council on EU activities in the framework of prevention, including implementation of the EU Programme for the Prevention of Violent conflicts, Brussels June 19, 2007
- Council of the European Union, 2007: Sudan, Council Conclusions, 2000-2007. www.ec.europa.eu
- Department for International Development (DFID), 2005: Fighting poverty to build a safer world, A strategy for security and development. London
- Department for International Development (DFID), o.J.: UK Development Assistance in Sudan, www.dfid.gov.uk
- EU working group International Police Missions, 2007: EU-AMIS, Sudan, June 2007
- European Commission Humanitarian Aid/ECHO, 2006: Financial Report 2006
- European Commission, 2006: European Community Policy Perspectives on support for DDR in partner countries and regions, Internal working document, draft /2006
- European Commission, o.J.: Development, Country Profile: EU relations with Sudan, www.ec.europa.eu
- European Commission, o.J.: Development, Programming Methodology for EU External Assistance. www.ec.europa.eu/development/how/methodologies/Programming_en.cfm#CSPRSP
- European Commission, o.J.: External Relations and Foreign Affairs, Development and Developing Countries. www.ec.europa.eu
- European Peace Building Liaison Office (EPLO), 2006: Five Years After Goeteborg: the EU and its conflict prevention potential, September 2006. Brussels

- European Union / ACP, 2005: The Cotonou Agreement, revised version February 2005
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) und Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), 2007: Reform Partnership with Africa, Forum I, Civilian Conflict Transformation and Peace Building - A Challenge for Africa-Europe's Policies, Background Briefing Paper, April 2007. Bonn
- Friedrich Ebert Foundation / FRIENT, 2005: Responsibility To Protect. R2P workshop report, October 2006. Bonn, Berlin
- FRIENT, DIE, GDI, 2006: Dealing With Spoilers In Peace Processes. workshop report, September 2006, Bonn
- GOS/SPLM, 2005: The Comprehensive Peace Agreement, January 2005
- Government of Southern Sudan, 2007: Budget Sector Working Groups, Donor Matrices 2008-2010. Draft September 2007 (unpublished)
- Government of Southern Sudan, 2007: Peace Commission, The Proposed Strategic Plan of the Southern Sudan Peace Commission, July 2007-December 2011. Draft, July 2007 (unpublished)
- Government of Southern Sudan, o.J.: Ministry of Finance and Economic Planning, GOSS Aid Strategy 2006-2011 (unpublished)
- Grawert, Elke, 2007: The Aid Business in Southern Sudan After The Peace Agreement, 2007
- Haslie, Anita and Axel Borchgravink, 2007: International Engagement In Sudan After The CPA. Report on the piloting of OECD/DAC's Principles for Good International Engagement in fragile states for the Case of Sudan. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Report No 714. Oslo
- ICCO & Aprodev , 2008: The EU And UNSCR 1325: Women - From target group to stakeholders in peace and security, Conference Report, Brussels, 6-7 November, 2007. Brussels
- International Crisis Group, 2007: A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan, Africa Report No 130, Brussels, July 2007
- MDTF Sudan, 2006: Monitoring Reports. www.worldbank.org (last updated July 2006)
- Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2007: Security in Practice No.1: Joint Donor Security Sector Needs Assessment. An independent assessment of the future involvement of the Joint Donor Team in security sector reform in Southern Sudan. Oslo
- OECD, 2005: Conflict Prevention and Peace Building: What counts as ODA? March 2005. www.oecd.org/dac
- Official Journal of the European Union, 2007: Council Joint Action 2007/108/CFSP, extending the Mandate of the European Union Special Representative for Sudan, February 2007
- Republic of the Sudan / European Community, 2005: Country strategy Paper and National Indicative Programme for the period 2005-2007, and annexes. January 2005
- Sudan Joint Assessment Mission (JAM), 2006: Lessons Learned. Mission PCNA Review Phase One, Sudan Joint Assessment Mission (JAM) Case study, August 2006
- Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), o.J.: What Does SIDA Do In Sudan? www.sida.se

- The Federal Government of Germany, 2004: Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post Conflict Peace Building. Berlin
- UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Inter-Agency Standing Committee (IASC) Working Group, 2004: Civil-Military Relationship in Complex Emergencies, An IASG Reference Paper, June 2004
- United Nations Commission on Human Rights / Human Rights Council, o.J.: Resolutions Sudan 2000-2007
- United Nations Security Council Resolutions: 1325 (2000), 1502 (03), 1564 (04), 1591 (05), 1612 (05), 1627 (05), 1690 (05), 1653 (06), 1663 (06), 1679 (06), 1706 (06), 1709 (06), 1714 (06), 1755 (07)
- Weller, Christoph, 2007: Zivile Konfliktbearbeitung. Aktuelle Forschungsergebnisse. Institut Entwicklung und Frieden INEF, INEF 85/2007
- World Bank, 2007: Concept Note Southern Sudan: Strengthening Good Governance for Development Outcomes in Post conflict Setting (P105798), August 2007 (unpublished)
- Young, John, 2007: Small Arms Survey. Sudan: Emerging North-South Tensions and Prospects for a Return to War, Working Paper 7, Geneva
- ZIF, o.J.: Sudan Roadmap for Peace. ZIF timeline: Implementation of the Comprehensive Peace Agreement of January 9th, 2005, www.zif-berlin.org

Anhang: Struktur der Regierung des Südsudan



Die Autoren

Marina Peter befasst sich seit über 20 Jahren intensiv mit den Entwicklungen im Sudan. Seit 1997 ist sie Koordinatorin des "Sudan Focal Point-Europe" (SFP-E). Der Focal Point ist Teil eines Netzwerkes der sudanesischen Kirchen mit Kirchen, kirchlichen Werken und Nichtregierungsorganisationen in Europa, das die politischen Entwicklungen im Sudan intensiv begleitet und durch internationale Lobby- und Advocacyarbeit die Friedensbemühungen im Sudan vorantreibt.

Marina Peter wurde im März 2008 von Bundespräsident Dr. Horst Köhler mit dem Bundesverdienstkreuz am Bande für ihr Engagement für den Frieden im Sudan ausgezeichnet.

Emmanuel LoWilla ist der Leiter von RECONCILE (Resource Center for Civil Leadership), einer sudanesischen Nichtregierungsorganisation. RECONCILE wurde im Oktober 2003 in enger Abstimmung mit den sudanesischen Kirchen gegründet. Das Institut hat sich den Aufbau und die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für eine friedliche und demokratische Entwicklung zum Ziel gesetzt. Schwerpunkte seiner Arbeit sind Bürgerrechtserziehung und Gemeindemobilisierung für Frieden, psychosoziale Rehabilitation und Reintegration von Gewaltopfern sowie der inter-kulturelle und inter-religiöse Dialog im Sudan auf allen Ebenen. Dabei arbeitet es eng mit Kirchen und Religionsgemeinschaften, Fraueninitiativen, Jugendorganisationen, säkularen Nichtregierungsorganisationen und Verwaltungseinrichtungen zusammen.

Vor der Übernahme der Leitung bei RECONCILE arbeitete Emmanuel LoWilla für den Kirchenrat im Südsudan und war dort verantwortlich für die Friedens- und Versöhnungsarbeit der Kirchen.

Im Jahr 2005 hatte APRODEV - der Dachverband protestantischer Hilfsorganisationen in Europa - den Bericht [„Wessen Sicherheit? Integration und Integrität in der Politik der EU für Sicherheit und Entwicklung“](#), eine Analyse der Politikkonzepte der Europäischen Union in Bezug auf Entwicklung und Sicherheit veröffentlicht.

APRODEV vertrat die Auffassung, dass es nach dieser eher allgemeinen Analyse gut sei zu untersuchen, wie kohärent die Durchführung dieser Politik in einer speziellen Nachkriegssituation ist. Verschiedene Möglichkeiten wurden in Erwägung gezogen. Schließlich wurde der Südsudan als Schwerpunkt ausgewählt. Marina Peter aus Deutschland, die seit über 20 Jahren die Friedensarbeit der Kirchen und Zivilgesellschaft im Sudan begleitet, und Emmanuel Lo-Willa aus dem Sudan, Leiter von RECONCILE, einer sudanesischen Nichtregierungsorganisation, die im Bereich Konflikttransformation und Versöhnung arbeitet, wurden gebeten, die neue Schwerpunktsetzung der Europäischen Union zu beurteilen, die eine Kombination aus Sicherheit, Stabilität und Entwicklung anstrebt. Die beiden Berater eruierten, ob das EU-Konzept zu einer kohärenten Strategie beiträgt, die das Potential hat, widerrechtliche Gewalt einzudämmen, die Sicherheit zu erhöhen, einen dauerhaften Frieden aufzubauen, die Transformation gewaltsam ausgetragener Konflikte in Gang zu setzen und den Aufbau und die Entwicklung zu fördern.