

Kurzanalyse 05/05

Frieden im Sudan?

Das „Comprehensive Peace Agreement“ vom 9. Januar 2005

Julia Hett

Inhalt

Vorwort	2
Einleitung	3
I. Hauptakteure und Verhandlungsrahmen	5
II. Politische Neuordnung	6
1. <i>Machakos Protocol</i> vom 20.7.2002.....	6
2. <i>Protocol on Power Sharing</i> vom 26.5.2004	7
3. <i>Protocol on the Resolution of the Conflict in Southern Kordofan/Nuba Mountains and Blue Nile States</i> vom 26.5.2004.....	8
4. <i>Protocol on the Resolution of the Conflict in Abyei</i> vom 26.5.2004	9
III. Sicherheit	10
1. <i>Agreement on Security Arrangements during the Interim Period</i> vom 25.9.2003.....	10
2. <i>Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities</i> vom 31.12.2004	11
IV. Wirtschaft	12
1. <i>Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period</i> vom 7.1.2004	12
V. Umsetzung	14
1. <i>Agreement on the Implementation Modalities</i> vom 31.12.2004	14
Schluss	14
Abkürzungsverzeichnis	15

Vorwort

Am 9. Januar 2005 wurde in Nairobi das *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) von der Regierung in Khartoum und der Führung der südsudanesischen Befreiungsbewegung abgeschlossen. Damit besteht die Chance, dass einer der längsten Bürgerkriege Afrikas zu Ende geht. Er begann 1955, gleich nach der Unabhängigkeit des Sudans, und dauerte mit einer Unterbrechung Mitte der 70er bis Anfang der 80er Jahre bis vor kurzem an. Mehr als vier Millionen Menschen, zumeist Zivilisten, verloren ihr Leben. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen ist noch größer.

Insbesondere aufgrund der Menschenrechtsverbrechen in Darfur hat das Land in der deutschen und europäischen Außenpolitik in den zurückliegenden Monaten eine für ein afrikanisches Land ungewöhnliche Aufmerksamkeit erfahren. Bis zu 75 deutsche Militärbeobachter werden den Friedenseinsatz UNMIS (*UN Mission in Sudan*) verstärken, ebenso wie einige zivile Experten und Polizisten. Der Sudan ist der größte Flächenstaat Afrikas.

Das *Comprehensive Peace Agreement* gehört zweifellos zu den interessantesten, zugleich aber auch kompliziertesten Friedensabkommen der jüngeren Vergangenheit. Es besteht aus insgesamt acht Protokollen und Vereinbarungen. In ihnen sind die wichtigsten Stationen, Verfahrensweisen und Akteure ebenso wie die internationale Unterstützung des mehr als sechsjährigen Friedensprozesses festgelegt. Zahlreiche Kommissionen, Komitees und weitere Gremien werden im Laufe dieser Zeit gebildet oder haben schon ihre Arbeit aufgenommen.

Gegenwärtig ist allerdings völlig unklar, ob der in der Friedensvereinbarung vorgesehene Fahrplan eingehalten werden kann. Die Regierung in Khartoum macht bereits Schwierigkeiten bei der Dislozierung von Blauhelmen, und es gibt eine Reihe von Gruppen und Bewegungen, die ihre Nichtbeteiligung an dem Friedensabkommen nicht ohne weiteres hinnehmen werden.

Das ZIF will die Abgeordneten und Mitarbeiter des Bundestages ebenso wie die der Ressorts der Bundesregierung und weitere Interessenten darin unterstützen, den komplizierten Verlauf dieses nicht nur für Afrika, sondern auch für Europa und die deutsche Politik wichtigen Friedensprozesses zu verfolgen. Die anhängende Kurzdarstellung „Frieden im Sudan? Das *Comprehensive Peace Agreement* vom 9. Januar 2005“ ist dafür ein erster Beitrag. Drei weitere werden folgen:

- eine grafische Übersicht des zeitlichen Ablaufs des geplanten und des tatsächlichen Ablaufs des Friedensprozesses;
- eine Kurzbeschreibung der in den Abkommen genannten Kommissionen und Gremien zur Ergänzung der grafischen Übersicht;
- eine Darstellung der Grundprobleme des Friedensprozesses.

Der schwierigste Test für das Friedensabkommen wird zweifellos das am Ende der zweiten Hälfte des Friedensprozesses vorgesehene Referendum im Süden des Landes sein. Wird die Lage der Bevölkerung bis dahin so viel besser geworden sein, dass sie sich für den Verbleib in einem Staat gemeinsam mit der arabischen Bevölkerung entscheidet? Wie wird sich die Regierung in Khartoum verhalten, wenn ein Votum für die Sezession wahrscheinlich ist? Ein erneuter Krieg könnte drohen.

Dr. Winrich Kühne
Direktor, ZIF

Einleitung

Zur Beendigung des Bürgerkriegs im Sudan unterzeichneten am 9. Januar 2005 Vertreter der sudanesischen Regierung in Khartoum (GOS) und der südsudanesischen Rebellenbewegung *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A) ein Friedensabkommen.

Das so genannte *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) besteht aus insgesamt acht Teilen: Sieben zwischen Juli 2002 und Dezember 2004 abgeschlossenen Protokollen zu unterschiedlichen Themengebieten sowie ein Abkommen über Umsetzungsmodalitäten. Das CPA ist auch bekannt als *Naivasha Agreement*, weil sieben seiner acht Protokolle in Naivasha, Kenia verhandelt wurden.

In der *Nairobi Declaration on the Final Phase of Peace in the Sudan* vom 5. Juni 2004 hatten die zwei Konfliktparteien die Bestandteile des *Comprehensive Peace Agreement* festgelegt und die bis dahin geschlossenen sechs Teilabkommen bestätigt. Diese Deklaration läutete die Endphase der Verhandlungen ein, in der bis Dezember 2004 die Details des Waffenstillstands und die Umsetzungsmodalitäten zu den Abkommen ausgehandelt wurden.

Folgende Protokolle und Abkommen bilden zusammen das CPA (in chronologischer Reihenfolge):

- 1) *Machakos Protocol*, 20.7.2002: Grundlagen des Friedensprozesses
- 2) *Agreement on Security Arrangements during the Interim Period*, 25.9.2003: Sicherheit, Neustrukturierung der Streitkräfte
- 3) *Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period*, 7.1.2004: Ressourcenverteilung während der Interimsphase, insbesondere Einnahmen aus der Ölförderung
- 4) *Protocol on Power Sharing*, 26.5.2004: Machtteilung, Neustrukturierung der Regierung
- 5) *Protocol on the Resolution of Conflict in Southern Kordofan/Nuba Mountains and Blue Nile States*, 26.5.2004: Regierung und Verwaltung der zwei umstrittenen Regionen
- 6) *Protocol on the Resolution of Abyei Conflict*, 26.5.2004: Spezieller Verwaltungsstatus für die umstrittene Region Abyei
- 7) *Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities*, 31.12.2004: Waffenstillstandsvereinbarung sowie Erweiterung und Umsetzungsmodalitäten des *Security Arrangements*-Abkommens (siehe Punkt 2)
- 8) *Agreement on the Implementation Modalities*, 31.12.2004: Umsetzungsvereinbarungen sowie Erweiterungen und Korrekturen zu folgenden Protokollen: *Machakos* und *Power Sharing*, *Wealth Sharing*, *Abyei*, sowie *Southern Kordofan/Blue Nile*

Für die Umsetzung des Friedensabkommens sind sechseinhalb Jahre vorgegeben: Am Unterzeichnungstag des CPA am 9.1.2005 begann eine sechsmonatige Vor-Interimsphase. Auf diese wird eine sechsjährige Interimsphase folgen, an deren Ende per Referendum über den endgültigen Rechtstatus des Südsudan (Unabhängigkeit oder Einheit mit dem Norden) entschieden werden soll.

Obgleich die Parteien des Abkommens verantwortlich für dessen Umsetzung sind, gibt es in den Protokollen zahlreiche Bereiche, in denen um internationale Unterstützung ersucht wird. Insbesondere soll die UNO die Implementierung durch einen Friedenseinsatz unterstützen. Am 24. März 2005 votierte der UN-Sicherheitsrat einstimmig für die Einrichtung der *UN Mission in Sudan*

(UNMIS) mit 10 000 Blauhelmsoldaten und 715 Polizisten sowie zivilen Experten. Seit August 2004 operiert eine politische Vorausmission im Sudan (*United Nations Advance Mission in Sudan, UNAMIS*).

Die nachfolgende Übersicht stellt das komplexe *Comprehensive Peace Agreement* in seinen wichtigsten Elementen kurz dar, gegliedert in die Grundbereiche Politische Neuordnung, Sicherheit, Wirtschaft und Umsetzungsbestimmungen. Außerdem wird die für die Umsetzung des CPA vorgesehene internationale Unterstützung kurz beschrieben. Vor dieser Übersicht werden kurz die Hauptakteure und der Verhandlungsrahmen dargestellt.

I. Hauptakteure und Verhandlungsrahmen

Das CPA wurde von den Vertretern der zwei Haupt-Konfliktparteien des Bürgerkriegs im Sudan unterzeichnet: Der Rebellenbewegung im Süden des Sudan unter John Garang (*Sudan People's Liberation Movement* und *Sudan People's Liberation Army, SPLM/A*) und der derzeitigen Regierung des Sudan in Khartoum (*Government of Sudan, GOS*) unter Präsident Omar al Bashir, vertreten durch seinen Vize-Präsident und Chefunterhändler Ali Taha. Verhandelt wurde das Abkommen unter der Schirmherrschaft der aus den Mitgliedstaaten Äthiopien, Djibouti, Eritrea, Kenia, Somalia, Sudan und Uganda bestehenden *Intergovernmental Authority on Development (IGAD)* unter dem Vorsitz Kenias. Maßgeblichen Einfluss auf das Zustandekommen des Abkommens hatten die USA; weitere Länder mit Beobachterstatus bei den Verhandlungen waren Großbritannien, Norwegen, Italien sowie die Afrikanische Union (AU) und die UNO.

Obwohl das Friedensabkommen das Wort „comprehensive“ im Titel trägt, beendet es keinesfalls alle im Sudan bestehenden gewaltsamen Auseinandersetzungen; insbesondere die Konflikte im Osten und Westen (Darfur) des Landes sind nicht berücksichtigt. Des Weiteren wurden gewichtige politische (Oppositions-)Gruppierungen und Milizen in Nord und Süd, die die Umsetzung des CPA voraussichtlich maßgeblich beeinflussen beziehungsweise behindern werden, in die Friedensverhandlungen nicht direkt eingebunden. Insbesondere die folgenden Gruppierungen sind zu nennen:

- *National Democratic Alliance (NDA)*, größtes Oppositionsbündnis aus Parteien und Gewerkschaften, dem auch die SPLM/A beigetreten ist
- *Umma Party*
- *Democratic Unionist Party (DUP)*
- *Popular National Congress (PNC)*
- *Beja Congress; Free Lions* (seit Mai 2005 vereinigt zur *Eastern Front*, Schwerpunkt im Ostsudan)
- *Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A); Justice and Equality Movement (JEM)* (Schwerpunkt in Darfur)
- Mehr als 30 Milizen im Süden mit schwankender Verbundenheit zu den beiden Parteien des Abkommens, von denen die meisten unter dem Dach der mit Khartoum verbündeten *South Sudan Defence Forces (SSDF)* vereint sind.

Die Ausgrenzung dieser Gruppierungen ist insbesondere problematisch, weil das CPA die politischen Parteien der beiden Unterzeichner des Friedensabkommens, die keine Mehrheit der sudanesischen Bevölkerung repräsentieren, in ihrer Macht stärkt: Dies sind das *Sudan People's Liberation Movement (SPLM)* im Süden sowie die *National Congress Party (NCP, zuvor National Islamic Front* genannt) im Norden, die seit einem Coup im Jahr 1989 die herrschende Partei in Khartoum ist.

II. Politische Neuordnung

1. *Machakos Protocol* vom 20.7.2002

Inhalt

Das *Machakos Protocol* bildet den Ausgangspunkt des Friedensabkommens. Es legt den politischen Rahmen des Friedensprozesses und dessen zeitlichen übergreifenden Ablauf fest. Die grundlegenden Punkte sind:

- 1) Die Einheit des Sudan wird als Priorität der beiden Vertragsparteien anerkannt.
- 2) Gleichzeitig wird das Recht der Bewohner des Südsudans auf Selbstbestimmung bestätigt. Nach einer sechseinhalbjährigen Interimsphase, in der das Friedensabkommen implementiert wird, sollen die Bewohner des Südens über ihre staatliche Zugehörigkeit (Einheit mit dem Norden oder Selbstständigkeit des Südens) in einem international überwachten Referendum entscheiden. Während der Interimsphase wird der Süden von einer autonomen säkularen Verwaltung regiert.
- 3) Im Gegenzug behält der Norden die *Scharia* als Rechtsquelle.

Außerdem enthält das Protokoll weitere grundlegende Prinzipien des Friedensabkommens:

- 1) Verständigung auf eine demokratische Regierungsform, unter Berücksichtigung der kulturellen, ethnischen, rassischen, religiösen und linguistischen Vielfalt sowie der geschlechtlichen Gleichberechtigung aller Sudanesen;
- 2) Streben nach einer umfassenden Lösung des Konflikts, nicht nur in militärischer, sondern auch in ökonomischer, sozialer und politischer Hinsicht;
- 3) Einigung auf die Entwicklung einer nationalen Verfassung, die allen Bewohnern des Sudan Glaubensfreiheit und -ausübung gewähren soll und die einem umfassenden Überprüfungsprozess unterzogen werden soll.

Internationale Unterstützung

Als Ausgangspunkt des CPA legt das *Machakos Protocol* fest, dass um internationale Unterstützung für die Umsetzung des Abkommens ersucht werden soll. Zugleich bestimmt das Protokoll nicht nur eine internationale Beobachtung des Referendums, sondern legt zur Überwachung des gesamten Friedensprozesses auch die Einrichtung einer unabhängigen *Assessment and Evaluation Commission* (AEC) fest. Ihr gehören neben Repräsentanten der Konfliktparteien Vertreter der IGAD und der im Friedensprozess einflussreichen Gruppe der Beobachterstaaten – Großbritannien, Italien, Norwegen, USA – an. Die Kommission soll nach drei Jahren einen Bericht über den Verlauf der Umsetzung vorlegen. Sie hat jedoch kein Mandat, in den Prozess aktiv einzugreifen.

In den Implementierungsmodalitäten zum *Machakos Protocol* wird die internationale Gemeinschaft des Weiteren häufig als „Funding Source“ aufgeführt, so unter anderem zur Einrichtung

wichtiger politischer Kommissionen, zur Vorbereitung des Referendums und der Wahlen sowie zur Rückführung und Wiederansiedlung von Flüchtlingen und den Wiederaufbau.

2. Protocol on Power Sharing vom 26.5.2004

Inhalt

In dem Protokoll sind die grundlegenden Prinzipien, Strukturen und Kompetenzen für die verschiedenen Regierungsebenen des Sudan (Nationale Regierung, Regierung des Südsudan und Bundesstaaten) aufgeführt, insbesondere:

- 1) Verpflichtung zur Einhaltung internationaler Menschenrechtsverträge sowie Festlegung auf einen Grundrechtskatalog;
- 2) Festlegung auf Arabisch und Englisch als nationale Arbeitssprachen; Anerkennung aller anderen einheimischen Sprachen als Nationalsprachen;
- 3) Bestätigung von Khartoum als Hauptstadt der Republik Sudan;
- 4) Festlegung auf ein stark dezentrales Regierungssystem sowie auf Gründung einer autonomen Regierung für den Südsudan (GOSS), die sich eine eigene Verfassung gibt und die Verbindung des südlichen Landessteils zur nationalen Regierung darstellen soll;
- 5) Einrichtung des *Government of National Unity* (GONU) während der Interimsphase: Bis zu den Wahlen wird der derzeitige sudanesishe Präsident Omar al Bashir Präsident des GONU; erster Vizepräsident wird John Garang, Vorsitzender der SPLM. Die beiden Landesteile müssen auch nach den Wahlen, in denen al Bashir und Garang abgewählt werden können, jeweils durch einen ihrer Führer in einem der beiden Präsidentenämter vertreten sein;
- 6) Vereinbarung zur Abhaltung von allgemeinen Wahlen bis zum Ende des 3. Jahres der Interimsphase. (Abweichend davon wird der Zeitpunkt in den Implementierungsmodalitäten festgelegt auf „not later than the end of the fourth year of the Interim Period“);
- 7) „Gleichberechtigte“ Vertretung des Südens in beiden Kammern der nationalen Legislative. Festlegung auf prozentuale Zusammensetzung der *National Assembly* und der Ministerposten bis zum Zeitpunkt der Wahlen: 52% *National Congress Party* (NCP), 28% *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM), 14% andere politische Parteien des Nordens und 6% andere politische Parteien des Südens;
- 8) Maßgebliche Vertretung des Südens in der staatlichen Verwaltung des Sudan (20-30% während der Interimsphase), ebenso wie im *National Security Service*;
- 9) Festlegung der Regierungsstrukturen in den Bundesstaaten sowie der Zusammensetzung ihrer Legislativen und Exekutiven bis zu den Wahlen: In den nördlichen Bundesstaaten 70% Vertreter der NCP und 10% der SPLM; in den südlichen Bundesstaaten 70% Vertreter der SPLM und 10% NCP. Aufteilung der jeweils restlichen 20% auf andere politische Gruppierungen;

- 10) Durchführung einer Volkszählung durch den *Population Census Council* nach zwei Jahren der Interimsphase, auf deren Basis die Interims-Quoten für die Verteilung von Posten in der staatlichen Verwaltung überarbeitet werden sollen;
- 11) Gründung einer *National Constitutional Review Commission* (NCRC) zur Ausarbeitung eines „konstitutionellen Textes“ binnen 6 Wochen nach Unterzeichnung des CPA. Der Text soll nach Verabschiedung durch die *National Assembly* und den *SPLM National Liberation Council* als Übergangsverfassung (*Interim National Constitution, INC*) dienen;
- 12) Organisation eines umfassenden *Constitutional Review Process* durch die NCRC während der Interimsphase. Das Nationale Justizministerium soll die Vereinbarkeit der Verfassungen des Südsudan sowie der einzelnen Bundesstaaten mit der *Interim National Constitution* feststellen;
- 13) Gründung von *National Constitutional Court, National Supreme Court* und *National Courts of Appeal*, deren Richter von der Präsidentschaft des GONU auf Vorschlag der *National Judicial Service Commission* eingesetzt werden.

Internationale Unterstützung

Im *Protocol on Power Sharing* wird festgelegt, dass bei allen Wahlen im Sudan internationale Beobachter eingesetzt werden sollen. In den Umsetzungsmodalitäten zu diesem Protokoll wird außerdem formuliert, dass die „International Community“ zusammen mit der *National Electoral Commission* und der sudanesischen Regierung als durchführendes Organ („executing body“) für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen auf nationaler, südsudanesischer und auch auf Bundesstaatenebene fungieren soll.¹

3. Protocol on the Resolution of the Conflict in Southern Kordofan/Nuba Mountains² and Blue Nile States vom 26.5.2004

Inhalt

Mit dem Protokoll sollen die Konflikte in den Gebieten Nuba Mountains (im Bundesstaat Southern Kordofan) und Southern Blue Nile (im Bundesstaat Blue Nile) beendet werden. Es bestimmt in erster Linie die grundlegenden Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen sowie die exekutiven, legislativen und steuerlichen Kompetenzen für die zwei Bundesstaaten. Insbesondere enthält das Protokoll die folgenden Regelungen:

¹ Diese Aufgabe wird wahrscheinlich die UN Mission stellvertretend für die internationale Gemeinschaft erfüllen.

² Die Bezeichnung des Bundesstaates *Southern Kordofan/Nuba Mountains* im Protokolltitel wird in den Implementierungsbestimmungen in den Namen *Southern Kordofan* geändert.

- 1) Bis zu den Wahlen werden die *National Congress Party* 55% und die SPLM/A 45% der Posten in den Exekutiven und Legislativen der beiden Bundesstaaten einnehmen und die Gouverneursposten der beiden Bundesstaaten jeweils abwechselnd für die Hälfte der Interimsphase besetzen.
- 2) 75% der Mittel aus dem *National Reconstruction and Development Fund* (NRDF) soll für die vom Krieg betroffenen Gebiete, insbesondere Southern Kordofan und Blue Nile State, verwendet werden. Außerdem wird auf das *Wealth Sharing*-Abkommen verwiesen, das den Ölfördernden Bundesstaaten 2% der Einnahmen aus der Ölförderung zugesteht.
- 3) Die Exekutiven der zwei Bundesstaaten sollen jeweils eine *State Land Commission* einrichten, die über Landbesitz- und Landnutzungsfragen entscheidet und sich mit der *National Land Commission* koordinieren und abstimmen muss.
- 4) Die Legislativen der zwei Bundesstaaten sollen jeweils eine *Parliamentary Assessment and Evaluation Commission* einsetzen, die ihnen bis zum vierten Jahr der Interimsphase einen Bericht zur Evaluierung der Umsetzung des Protokolls einreichen. Außerdem soll die Präsidentschaft des GONU eine unabhängige *Presidential Monitoring and Evaluation Commission* zur Umsetzung des CPA in jedem der beiden Bundesstaaten einsetzen. Die Berichte der Kommissionen gehen an die nationale sowie die bundesstaatlichen Regierungen.

Internationale Unterstützung

Nach dem *Power Sharing*-Protokoll gilt, dass auch die Abhaltung der Wahlen in den Bundesstaaten Southern Kordofan und Blue Nile durch internationale Hilfe unterstützt werden soll. In den Implementierungsbestimmungen zum *Southern Kordofan/Blue Nile Protocol* wird festgelegt, dass die Etablierung der *Parliamentary Assessment and Evaluation Commissions* sowie der *Presidential Monitoring and Evaluation Commissions* in beiden Bundesstaaten durch die „International Community“ mitfinanziert werden soll. Außerdem wird die Geber-Gemeinschaft aufgefordert, die *Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission*, in der die Bundesstaaten vertreten sind, technisch zu unterstützen.

4. Protocol on the Resolution of the Conflict in Abyei vom 26.5.2004

Inhalt

In dem Protokoll wird der an der Grenze zwischen Nord- und Südsudan liegenden ölfreie Region Abyei ein besonderer Verwaltungs-Status („special administrative status“) unter der nationalen Präsidentschaft zuerkannt. Insbesondere enthält das Protokoll die folgenden Bestimmungen:

- 1) Einwohner von Abyei gelten während der Interimszeit sowohl als Bürger des angrenzenden südlichen Bundesstaats (Bahr al Ghazal) wie auch des nördlichen (Western Kordofan) mit eigener Vertretung in den regionalen Parlamenten.
- 2) Zur eigenen Regierung wählen die Einwohner von Abyei einen *Executive Council*, sowie als legislativen Zweig einen *Abyei Area Council* mit nicht mehr als 20 Mitgliedern.
- 3) Die Bewohner von Abyei entscheiden sich nach Ablauf der Interimsperiode in einem eigenen Referendum, parallel zum Referendum im Süden jedoch unabhängig von dessen Ausgang, entweder für die Zugehörigkeit zum Norden (spezieller Verwaltungsstatus) oder zum südlichen Bundesstaat Bahr al Ghazal.
- 4) Zur Durchführung des Referendums wird die nationale Präsidentschaft die *Abyei Referendum Commission* einsetzen. Die Kommission soll außerdem Kriterien entwickeln, die bestimmen, wer in Abyei als Einwohner gelten soll.
- 5) Zur Demarkierung der Grenzen der Region wird die Präsidentschaft die *Abyei Boundaries Commission* (ABC) einsetzen.
- 6) Von den Steuern aus der Ölförderung in Abyei gehen 50% an das *National Government*, 42% an GOSS und je 2% an die Bundesstaaten Bahr al Gazal und Western Kordofan sowie an die lokalen Ngok Dinka und die Misseryia-Stämme.

Internationale Unterstützung

In den Implementierungsbestimmungen zum Abyei-Protokoll wird festgelegt, dass internationale Beobachter („monitors“) die volle Umsetzung dieses Abkommens absichern sollen. Außerdem soll die *Abyei Boundaries Commission* (ABC) mit internationaler Unterstützung gebildet und finanziert werden.

III. Sicherheit

1. Agreement on Security Arrangements during the Interim Period vom 25.9.2003

Inhalt

In dem nur vier Seiten umfassenden Rahmenabkommen zu *Security Arrangements* verständigen sich die Regierung in Khartoum (GOS) und die SPLM/A auf grundlegende Regelungen im militärischen Bereich:

- 1) Sowohl die *Sudanese Armed Forces* (SAF) der Regierung in Khartoum als auch die *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) bleiben während der Interimsperiode erhalten und werden gleichberechtigt als nationale Streitkräfte des Landes angesehen. Beide Armeen werden proportional verkleinert. Im Falle eines Ausgangs des Referendums zugunsten der Einheit des Sudan wird eine aus beiden Streitkräften bestehende nationale Armee gebildet (*Sudan National Armed Forces*, SNAF).

- 2) Beide Armeen ziehen sich binnen zweieinhalb Jahren nach Unterzeichnung des CPA unter internationaler Überwachung auf ihre jeweilige Seite hinter die innersudanesische Nord-Süd-Grenze vom 1.1.1956 zurück.
- 3) Zusätzlich werden so genannte *Joint Integrated Units* (JIUs) aufgestellt, bestehend zu gleichen Teilen aus Soldaten beider Armeen, insgesamt 39 000 Mann stark, mit gemeinsamem Nord-Süd-Oberkommando durch das *Joint Defence Board* (JDB). Einsatzgebiete sind der Süden und die besonders umstrittenen Regionen entlang der Nord-Süd-Grenze (Abyei, Nuba Mountains, Southern Blue Nile) sowie Khartoum; über einen Einsatz im Ostsudan bestand zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des CPA keine Einigung. Je nach Ausgang des Referendums werden die JIUs entweder zum Kern der zukünftigen gemeinsamen Streitkräfte oder nach der Interimsperiode aufgelöst. In der Zwischenzeit soll eine gemeinsame Militärdoktrin entwickelt werden.
- 4) Die zwei Parteien verständigen sich auf DDR-Programme (Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration) für die von der Verkleinerung der zwei Armeen betroffenen Soldaten sowie für alle mit den Parteien verbündeten Milizen (*Other Armed Groups*). Diese sollen auf beiden Seiten in die regulären Streitkräfte, Polizei, Justizvollzugsbehörden, Wildhüter-Verbände, den Staatsdienst oder zivilgesellschaftliche Organisationen integriert werden.

Internationale Unterstützung

Da das *Security Arrangements*-Abkommen durch das nachfolgend behandelte *Ceasefire*-Abkommen erweitert wird, wird die internationale Unterstützung zu beiden Abkommen unter Punkt III. 2. zusammengefasst.

2. Agreement on Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities vom 31.12.2004

Das *Ceasefire*-Abkommen bildet die Fortsetzung und Erweiterung des *Security Arrangements*-Abkommens, in dem die Modalitäten zur Umsetzung aller getroffenen Sicherheitsvereinbarungen festgelegt sind. Es besteht aus drei Teilen: Vereinbarungen über den Waffenstillstand, Neustrukturierung der Armee, sowie DRR (*Disarmament, Demobilization, Reintegration and Rehabilitation*). Neben den erweiterten Regelungen des *Security Arrangements*-Abkommens enthält das *Ceasefire*-Abkommen unter anderem folgende Vereinbarungen:

- 1) Die Konfliktparteien verpflichten sich zur Einstellung jeglicher feindseliger Handlungen, zur sofortigen Freilassung aller Kriegsgefangenen und zur Aufgabe jeglicher Art von Unterstützung für bewaffnete Gruppierungen außerhalb der eigenen Armeen.
- 2) Der Ausnahmezustand wird im Gebiet des Waffenstillstands aufgehoben (ausgeschlossen Darfur).

- 3) Die Parteien des Abkommens sollen vor der Deklaration des Waffenstillstands detaillierte Listen über Truppenstärken und Dislozierungen der UNAMIS übergeben.
- 4) Die Waffenstillstandsvereinbarungen (inklusive der Umstationierung der Armeen) werden von einer mehrschichtigen Struktur kontrolliert. Auf der untersten Ebene patrouillieren *Joint Monitoring Teams* (JMTs, zusammengesetzt aus SAF-, SPLA- und UN-Soldaten), die an acht ähnlich zusammengesetzte *Area Joint Military Committees* (AJMC, zusammengesetzt aus SAF-, SPLA- und UN-Offizieren) berichten. Die AJMCs unterstehen dem *Ceasefire Joint Military Committee* (CJMC) in Juba (Südsudan), dem der UN *Force Commander* vorsitzt. Das CJMC berichtet an die aus hohen Vertretern der Konfliktparteien und internationalen Beobachtern bestehende *Ceasefire Political Commission* (CPC), die in letzter Instanz der nationalen Präsidentschaft untersteht.
- 5) Die Finanzierung der SAF und der *Joint Integrated Units* (JIUs) erfolgt durch die nationale Regierung, während die SPLA von der Regierung des Südsudan (GOSS) finanziert wird.
- 6) Ein *National DDR Coordination Council* (NDDRCC), der die zwei separaten DDR-Kommissionen für Nord (NDDRC) und Süd (SDDRC) kontrolliert, soll gebildet werden. Umsetzungsmodalitäten zum DDR-Prozess werden nicht ausgeführt.
- 7) Ein *Other Armed Groups Collaborative Committee* (OAGs CC) soll die Stärke der Milizen ermitteln und ihre Eingliederung in die regulären Sicherheitsstrukturen überwachen.

Internationale Unterstützung

Im Waffenstillstandsabkommen wird in Kapitel 15 explizit die Etablierung einer *UN Peace Support Mission* zur Überwachung und Implementierung des CPA mit einem Mandat nach Kapitel VI (*Pacific Settlement of Disputes*) der UN-Charta gefordert. Zur Umsetzung der beiden Sicherheitsabkommen soll die UN-Mission laut Abkommen in erster Linie Beobachtungs- und Verifikationsaufgaben wahrnehmen sowie Truppenverlegung und Minenräumung unterstützen. Die UNO wird außerdem durch das Abkommen aufgefordert, sich an verschiedenen Gremien aktiv zu beteiligen (und ihnen in einigen Fällen vorzusitzen), die zur Umsetzung dieses Abkommens geschaffen werden, wie die *Ceasefire Political Commission*, *Ceasefire Joint Military Committee*, *Area Joint Military Committees* sowie auf unterster Ebene die zahlreichen *Joint Military Teams*.

IV. Wirtschaft

1. Agreement on Wealth Sharing during the Pre-Interim and Interim Period vom 7.1.2004

Inhalt

Das Abkommen enthält Regelungen über wirtschaftliche und finanzielle Angelegenheiten, insbesondere bezüglich der Erdölförderung und der Teilung der Steuereinnahmen. Die Eigen-

tums- und Nutzungsrechte an Grund und Boden oder anderen Ressourcen als Erdöl werden nicht berührt.

- 1) Eine im Konsens entscheidende *National Petroleum Commission* (NPC), der die Präsidentschaft des GONU vorsitzen wird, soll zur Entwicklung von Richtlinien, Kontrolle und Steuerung der Ölförderung eingesetzt werden. Die Kommission verhandelt und genehmigt zugleich alle Erdöl-Förderungsverträge.
- 2) Die Konfliktparteien erhalten jeweils 50% der Einnahmen aus der Ölförderung, abzüglich eines festgelegten Mindestanteils (2%) für den Bundesstaat, in dem das Öl gefördert wird.
- 3) Alle vor Unterzeichnung des CPA abgeschlossenen Erdölverträge bleiben in Kraft. Personen, deren Rechte durch diese Verträge verletzt wurden, sollen von den Vertragspartnern entschädigt werden.
- 4) Weitere Steuereinnahmequellen für die zwei Regierungen und die Bundesstaaten werden festgelegt. Alle „non-oil revenues“ werden im *National Revenue Fund* (NRF) zusammengefasst, aus dem GOSS 50% der im Süden erhobenen Steuern erhalten soll.
- 5) Eine aus Vertretern beider Regierungen und der Bundesstaaten zusammengesetzte *Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission* (FFAMC) soll zur Überwachung von Finanztransfers eingesetzt werden.
- 6) Ein paralleles Bankensystem mit zwei Währungen soll während der Interimsphase eingerichtet werden: Neben der nach islamischen Recht operierenden *Central Bank of Sudan* (CBOS, Währung: *Sudanese Dinar*) im Norden wird die *Bank of Southern Sudan* (BOSS, Währung: *Sudanese Pound*) als „Conventional Banking System“ für den Süden geschaffen.
- 7) Das sozio-ökonomische Ungleichgewicht zwischen Nord und Süd wird anerkannt, ebenso wie die Notwendigkeit, den Süden und andere vom Krieg betroffene Regionen wie Nuba Mountains, Southern Blue Nile und Abyei auf das gleiche Entwicklungsniveau wie den Norden zu heben.
- 8) Aufgrund dieses Ungleichgewichts werden zwei separate Fonds zur Anwerbung und Verwaltung von Geldern für den Wiederaufbau eingerichtet: der *Southern Sudan Reconstruction and Development Fund* (SSRDF) und der *National Reconstruction and Development Fund* (NRDF), die aus den von der Weltbank verwalteten *Multi-Donor Trust Funds* (MDTF) für Nord und Süd hervorgehen sollen.
- 9) Eine *National Land Commission* und eine *Southern Sudan Land Commission*, die Landansprüche schiedsrichterlich entscheiden sollen, werden eingerichtet.

Internationale Unterstützung

Der Vertrag signalisiert der internationalen Gemeinschaft, unter anderem durch den Verweis auf die Vorbereitung einer Geber-Konferenz (die am 11. und 12. April 2004 in Oslo stattgefunden hat), dass der Sudan auf massive Unterstützungsleistungen beim Wiederaufbau angewiesen ist, insbesondere in den vom Krieg betroffenen und am wenigsten entwickelten Regionen. In den

Umsetzungsmodalitäten werden internationale Geber darum ersucht, einen großen Teil der zahlreichen neu zu schaffenden Gremien (zum Beispiel zur Verwaltung und Überwachung von Geldern) zu finanzieren.

V. Umsetzung

1. *Agreement on the Implementation Modalities* vom 31.12.2004

Das Abkommen über die Umsetzungsmodalitäten ist die Sammlung der Implementierungsbestimmungen zu den fünf Einzelverträgen *Machakos Protocol*, *Power Sharing*, *Wealth Sharing*, *Abyei* und *Southern Kordofan/Blue Nile*. (Die Umsetzungsmodalitäten zu den *Security Arrangements*- und *Ceasefire*-Abkommen sind in letzterem enthalten.) Es handelt sich dabei um detaillierte Tabellen, in denen neben den in den jeweiligen Abkommen festgelegten Vereinbarungen auch der Zeitrahmen, das umsetzende Gremium, die Finanzierungsquelle, die Zusammensetzung und der Ort des zu schaffenden Organs, sowie Schritte zum Prozessverlauf genannt werden. Zudem enthält das Umsetzungsabkommen Anhänge, in denen zusätzliche Bestimmungen enthalten sind, wie die Festlegung von Ortsbezeichnungen, Definitionen häufig verwendeter Begriffe und die numerische Zusammensetzung neu einzurichtender Regierungsorgane. Außerdem werden in den Anhängen Korrekturen der Einzelabkommen vorgenommen.

Schluss

Nur knapp fünf Monate nach dem offiziellen Beginn der Vor-Interimsphase des Friedensprozesses sind bereits Verzögerungen bei der Umsetzung des CPA zu verzeichnen. So ist zum Beispiel der Ausnahmezustand im Waffenstillstandsgebiet noch immer nicht aufgehoben worden, obwohl dies bereits mit der Unterzeichnung des CPA hätte geschehen sollen. Auf der politischen Ebene gab es insbesondere bei der Bildung der *National Constitutional Review Commission* (NCRC) Unstimmigkeiten, so dass die Übergangsverfassung nicht wie vorgesehen am 9. April verabschiedet werden konnte. Dies hat zur Folge, dass die Aufstellung des *Government of National Unity* (GONU) und des *Government of Southern Sudan* (GOSS) blockiert ist.

Das ZIF wird sich in einer weiteren Darstellung diesen und ähnlichen Problemen bei der Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreement* widmen. Außerdem wird das ZIF in Kürze zur besseren Veranschaulichung 1) eine grafische Übersicht des geplanten und des tatsächlichen Ablaufs des Friedensprozesses sowie 2) eine Kurzbeschreibung der in den Abkommen genannten Kommissionen und Gremien auf seiner Website veröffentlichen.

Abkürzungsverzeichnis

ABC	Abyei Boundaries Commission
AEC	Assessment and Evaluation Commission
AJMC	Area Joint Military Committee
AMIS	African Union Mission in Sudan
BOSS	Bank of Southern Sudan
CBOS	Central Bank of Sudan
CJMC	Ceasefire Joint Military Committee
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CPC	Ceasefire Political Commission
CRC	Constitutional Review Commission
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DDRR	Disarmament, Demobilization, Reintegration and Rehabilitation
DUP	Democratic Unionist Party
FFAMC	Financial Allocation and Monitoring Commission
G(O)NU	Government of National Unity
GOS	Government of the Republic of Sudan/Government of Sudan
GOSS	Government of Southern Sudan
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
INC	Interim National Constitution
IPF	IGAD Partners' Forum
JAM	Joint Assessment Mission
JDB	Joint Defence Board
JEM	Justice and Equality Movement
JIU	Joint Integrated Unit
JMT	Joint Military Teams
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
NCP	National Congress Party
NCRC	National Constitutional Review Commission
NCSC	National Civil Service Commission
NDA	National Democratic Alliance
NDDRC	Northern Sudan DDR Commission
NDDRCC	National DDR Coordination Council
NEC	National Electoral Commission

NJSC	National Judicial Service Commission
NLC	National Land Commission
NLC	SPLM National Liberation Council
NPC	National Petroleum Commission
NRDF	National Reconstruction and Development Fund
NRF	National Revenue Fund
OAGs (CC)	Other Armed Groups (Collaborative Committee)
PNC	Popular National Congress
SAF	Sudanese Armed Forces
SDDRC	Southern Sudan DDR Commission
SLM/A	Sudan Liberation Movement/Army
SNAF	Sudan National Armed Forces
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
SSDF	South Sudan Defence Forces
SSRDF	South Sudan Reconstruction and Development Fund
UNAMIS	United Nations Advance Mission in Sudan
UNMIS	United Nations Mission in Sudan