

Demokratisierung von unten? Die Bürgerbewegung im Sudan

**Vortrag von Prof. em. Dr. Karl Wohlmuth, Universität
Bremen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft**

**Thema: *Demokratisierung von unten? Die
Bürgerbewegung im Sudan***

**Mittwoch, 22. 1. 2020, 16.15 - 17.45 Uhr, Hörsaal 15,
Johannes Gutenberg-Universität Mainz**

**Ringvorlesung Politikwissenschaft/Afrika - Der
zurückgelassene Kontinent/Wintersemester 2019/20,
jeweils mittwochs (16.15 Uhr), HS 15**

Demokratisierung von unten? Die Bürgerbewegung im Sudan

1. Die aktuelle Lage im Sudan
2. Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan
3. Die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Bürgerbewegung im Sudan
4. Kann die Bürgerbewegung im Sudan zu einer Demokratisierung von unten führen?
5. Schlussbemerkungen

Die aktuelle Lage im Sudan

Der Sudan hat jetzt eine **verantwortungsvolle Regierung**, die international auch unterstützt wird. Die Sanktionen der USA bestehen aber zum Teil fort, da das Militär und die Milizen nach wie vor eine große Rolle spielen. Die wirtschaftliche Lage ist düster; internationale Finanzierungen bleiben aus; nur Solidaritätsbekundungen.

Die „**Revolution**“ hat aber zu vielen gesellschaftlichen Veränderungen geführt (kulturelle Entfaltung in der Kunst und Musik, Verbesserung der Menschenrechtssituation, Aufbruchstimmung, und Gründung lokaler Vereinigungen).

Die aktuelle Lage im Sudan

Die **Friedensverhandlungen** mit den bewaffneten Gruppen der Sudan Revolutionary Front (SRF) auf der Basis der **Juba Declaration of Principles** sind noch im Gange. Der Südsudan hat eine Rolle bei der Streitschlichtung übernommen. Die **US-Sanktionen** sind noch immer nicht zur Gänze aufgehoben worden (Vorwurf: **Sudan als „State Sponsor of Terrorism“**). Der **Sudan Economic Revival Plan 2020-2030** soll auf der Basis der 17 SDGs umgesetzt werden; **staatliche Ausgaben** sind auf Bildung, Gesundheit und Infrastruktur zu konzentrieren.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Demokratisierung von unten: In der neueren Geschichte des Sudan gab es viele Versuche, durch Bürgerbewegungen „von unten“ demokratische Spielregeln durchzusetzen. Dies betrifft die Phase der Vorbereitung der Unabhängigkeit vom 1. 1. 1956, aber auch die Phasen der drei Zivil- und der drei Militärregierungen seither. Die Friedensabkommen zum Südsudan von 1972 und 2005 und die Friedensabkommen über Darfur von Abuja (2006) und Doha (2011) wurden kaum von Bürgerbewegungen beeinflusst. **Seit dem 1. 1. 2019 gibt es aber eine Wende.**

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Demokratisierung von unten: Die Erfahrungen sind zwiespältig. **Alle wichtigen Verhandlungen** wurden weitgehend **ohne die Bürgerbewegungen** geführt, sowohl die Friedensabkommen über den Südsudan von 1972 und 2005 als auch das Darfur-Abkommen von Abuja 2006. Die **Bürgerbewegungen** wurden von den Regierungen und vom Sicherheitsapparat streng **kontrolliert** und von Parteien, islamischen Bruderschaften und von Wirtschafts- und Finanzakteuren **kooptiert**. Es blieben daher nur **informelle Gestaltungsmöglichkeiten**.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Geographie: Mit etwa 1,9 Millionen km² ist der Sudan mehr als fünfmal so groß wie die Bundesrepublik Deutschland. Die **Geographie spielt eine bedeutende Rolle bei der Formierung einer nationalen Bürgerbewegung**, da die **Infrastruktur im Sudan** (vor allem die Verkehrsinfrastruktur) **wenig entwickelt** ist. Das Straßennetz ist weder von der Peripherie zur Hauptstadt Khartum noch innerhalb der 18 Bundesstaaten ausgebaut. Auch Verbindungen zwischen den Hauptstädten der 18 Bundesstaaten sind bislang kaum vorhanden.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Geographie: Stark verbessert hat sich aber die Versorgung mit **Mobilfunk und Internet** im Sudan. Die meisten Universitäten sind im Raum Khartum, doch gibt es auch in einigen Städten von Bundesstaaten Universitäten bzw. Colleges. Das **kritische Potential für nationale Bürgerbewegungen ist aber begrenzt**, da auch der Mittelstand im Sudan unter der Wirtschaftskrise bzw. der Stagnation sehr gelitten hat. Dennoch gab es auch in mehreren Bundesstaaten, vor allem in den Konfliktgebieten (Süd-Kordofan, Blauer Nil, Darfur), Proteste in Städten.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Geographie: Die lokalen **Proteste** richteten sich auch immer stärker **gegen staatlich kontrollierte NROs** (Human Aid Commission), vor allem aber gegen Partei- und Sicherheitskräfte des Regimes, die sich an lokalen **Gold-, Wasser- und Landressourcen** bereicherten und die erzielten Erlöse nicht für die lokale Entwicklung nutzten.

Die Quellen für die vier folgenden Karten des Sudan sind:

- Encyclopaedia Britannica, 2019, Sudan
- World Bank, 2011, Data of the 2009 National Household Survey [u.../e-rther...](#)
- Ontheworldmap.com/Google Maps
- Middle East Eye, Mohammed Amin, 24 May 2018

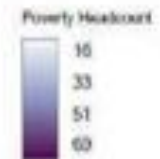
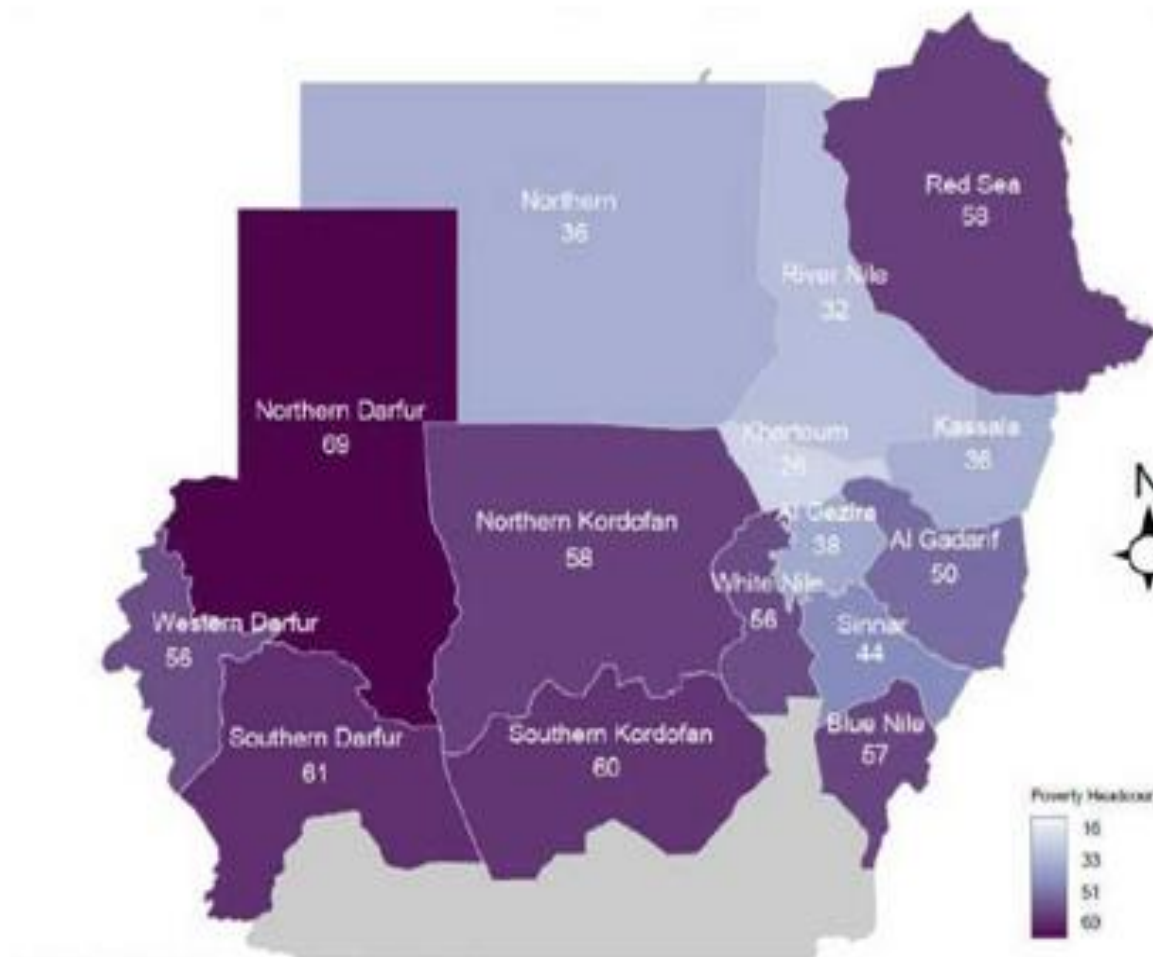
<https://openaccesspub.org/ja>

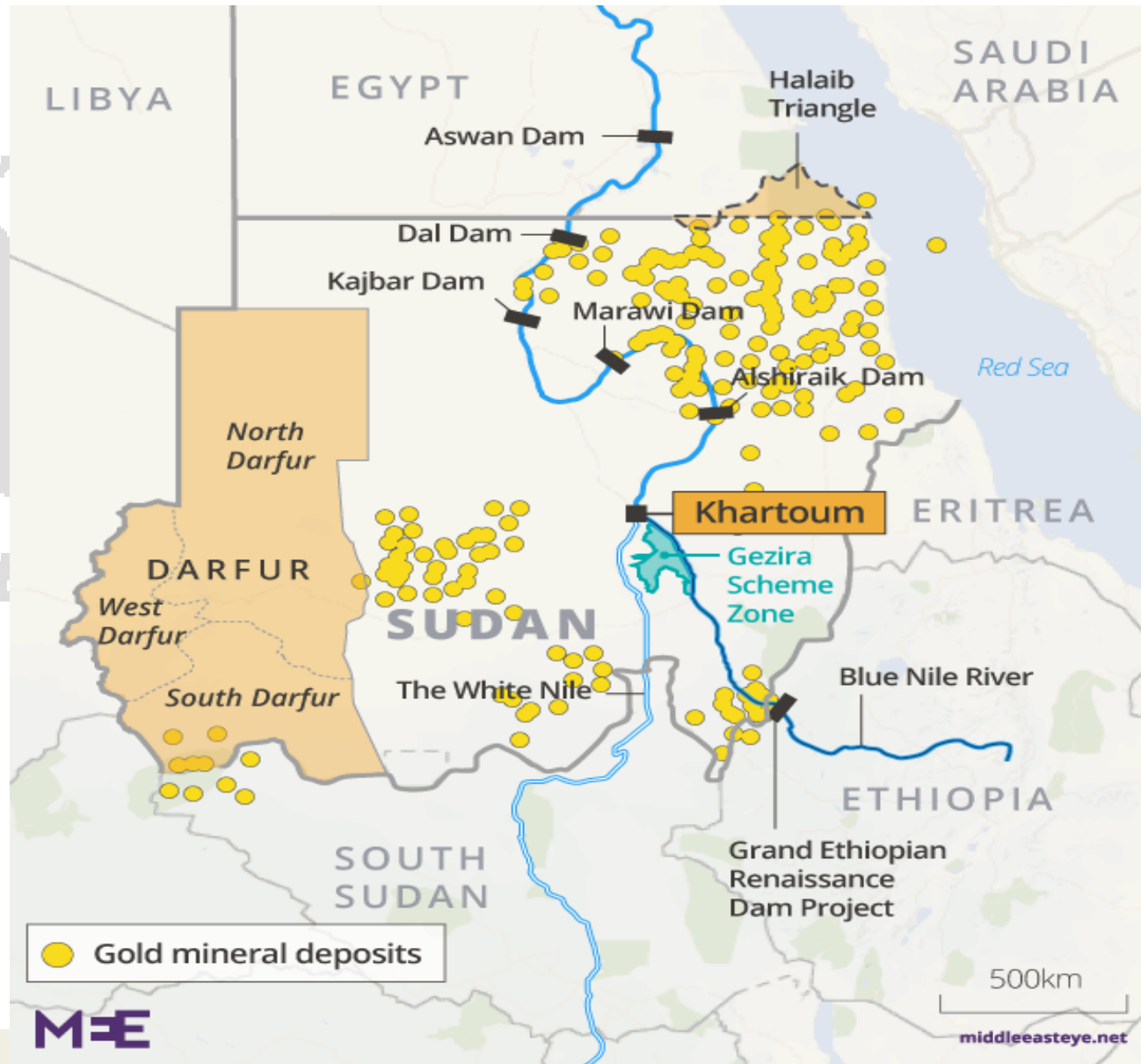


Sudan



Copyright © Ontheworldmap.com





Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

Die Sudanese Professionals Association (SPA) wurde 2016 von drei Berufsverbänden gegründet (dem Zentralkomitee Sudanesischer Ärzte mit Streikerfahrung; einer Journalistengewerkschaft in Opposition zum staatlich organisierten Verband; und der Allianz Demokratischer Anwälte, die als Wahlliste in der regierungsnahen Anwaltskammer Einfluss gewinnen wollte). Im August 2018 wurde eine **Studie über den Mindestlohn** vorgestellt. Die sich rasch weiter verschlechternde Wirtschaftslage war der Hintergrund, da die sozialen Folgen der Krise eskalierten.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

Im August 2018 wurde die Studie über den Mindestlohn vorgestellt. Am 1. Januar 2019 wurden mit der „**Erklärung für Freiheit und Wandel**“ die Proteste in Atbara, Gedaref und in anderen Provinzstädten unterstützt. Der sofortige Rücktritt des Präsidenten al-Bashir und die Bildung einer Übergangsregierung wurden verlangt. Die Erklärung wurde von **Oppositionskräften** (Sudan Call, National Consensus Forces, und von Teilen der Demokratischen Unionistischen Partei) unterstützt, also eher von traditionellen Eliten und von diversen Rebellengruppen aus den Konfliktgebieten.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

Der **Sudan Call** ist eine Plattform für viele Oppositionsgruppen (National Consensus Forces, Sudan Revolutionary Front, National Umma Party, und Civil Society Initiative) und forderte bereits 2014 die Ablösung des Bashir-Regimes und die Einsetzung einer Übergangsregierung. Den **National Consensus Forces** gehören an: die Popular Congress Party, die von 1999-2016 von Hassan al-Turabi geführt wurde; die National Umma Party von Sadiq al-Mahdi; und die Sudanese Communist Party, die von M. M. Al-Khatib geführt wird.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

Aber auch andere Parteien und Akteure sind beteiligt. Bereits 2012 wurde eine **Democratic Alternative Charter** (DAC) beschlossen. Die Uneinigkeit zwischen und in den Oppositionsparteien blockierte aber die Umsetzung bis Ende 2018. Die **ideologischen Unterschiede** zwischen den wichtigsten Akteuren erwies sich als unüberbrückbar. Die **Sudan Revolutionary Front (SRF)** wurde kurz nach der Unabhängigkeit des Südsudan gegründet (November 2011). Rebellengruppen aus Darfur kooperieren seither mit der SPLM-N in den Regionen Süd-Kordofan und Blue Nile.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer (Sudan Call Meeting in Kairo, Bericht mit Foto: <https://www.sudantribune.com/spip.php?article68161>)

Die im Sudan Call organisierten Gruppen sind ideologisch und politisch sehr unterschiedlich ausgerichtet. Bei einem Treffen im August 2019 wurde über das Verhältnis von SRF (bewaffnete Gruppen), TMC (Transitional Military Council) und FFC (Forces of Freedom and Change/Protestbewegung) debattiert; im September 2019 wurde die **Juba Declaration of Principles** vereinbart. Einige Oppositionsgruppen sind aber von der Vereinbarung zwischen TMC und FFC ausgeschlossen; es gibt Zweifel, ob dem **Regimewechsel** ein **Systemwechsel** folgen kann.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan



Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

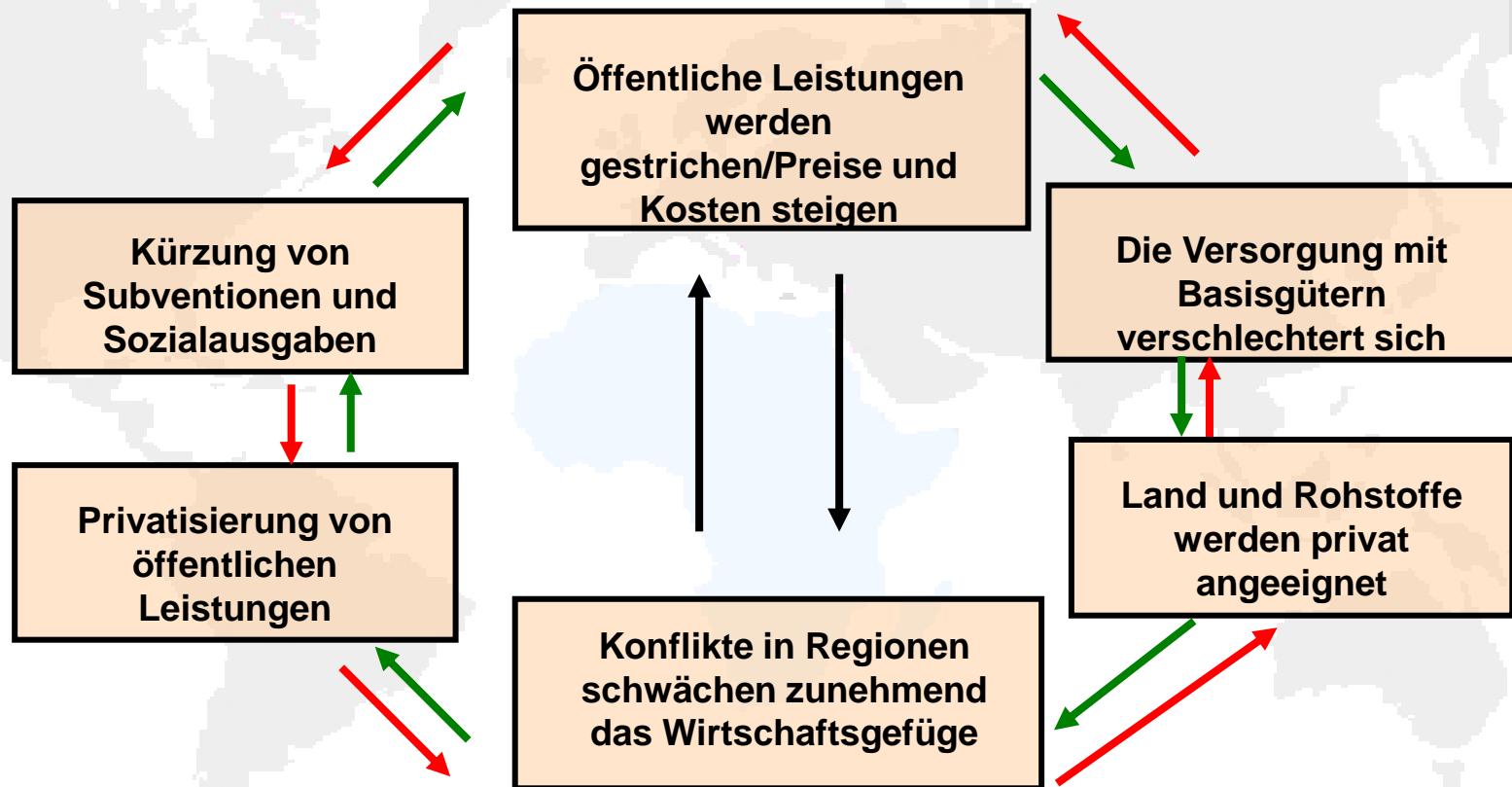
Die **Zuspitzung der wirtschaftlichen und sozialen Lage im Sudan** hat ja nicht nur mit makroökonomischen Fehlentscheidungen nach dem Verlust von Dreivierteln der Öleinnahmen seit 2011 zu tun. Die Lage ist auch ein Ergebnis der anhaltenden Bürgerkriegssituation in mehreren Regionen des Sudan. Die **städtische Bevölkerung und der (bedrohte) Mittelstand** wehren sich gegen drastische Preiserhöhungen für lebensnotwendige Güter und gegen den Abbau öffentlicher Leistungen, etwa im Verkehrs-, Sozial-, Gesundheits- und Bildungsbereich.

Entwicklung, Struktur und Transformation der Bürgerbewegung im Sudan

Die Akteure und die Unterstützer

Die **bewaffneten Gruppen in den Konfliktgebieten** opponieren gegen die fehlende Möglichkeit der politischen Beteiligung, gegen die fortdauernde Vernachlässigung ganzer Regionen durch eine unzureichende Infrastruktur (Transport, Energie, Gesundheit, Bildung, Wasser, Kommunikation) und gegen die private Aneignung von Gold-, Land- und Wasserressourcen durch Militärs, Sicherheitskräfte und Milizen. Der **Souveränitätsrat**, der **Legislativrat** und die **neue Regierung** stehen daher vor gewaltigen Aufgaben, schnell neue Strukturen zu schaffen.

Die Dynamik von Konflikten im Sudan: Wann entstehen Bürgerbewegungen?



Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Um einen **Systemwechsel** zu erreichen, sind die **strukturellen politischen Determinanten des Systems** zu hinterfragen. Diese Notwendigkeit ergibt sich schon aus der Geschichte der vielen gescheiterten Regimewechsel im Sudan. **Die Säulen des Systems wurden dadurch nicht erschüttert.** Das **Militär** dominiert gegenüber den kurzlebigen zivilen Regierungen. Die **Parteien** werden von rivalisierenden islamischen Bewegungen beeinflusst. Unternehmen des Militärs, der Milizen, der Parteien und privater Kapitalgruppen schwächen die **Privatwirtschaft.**

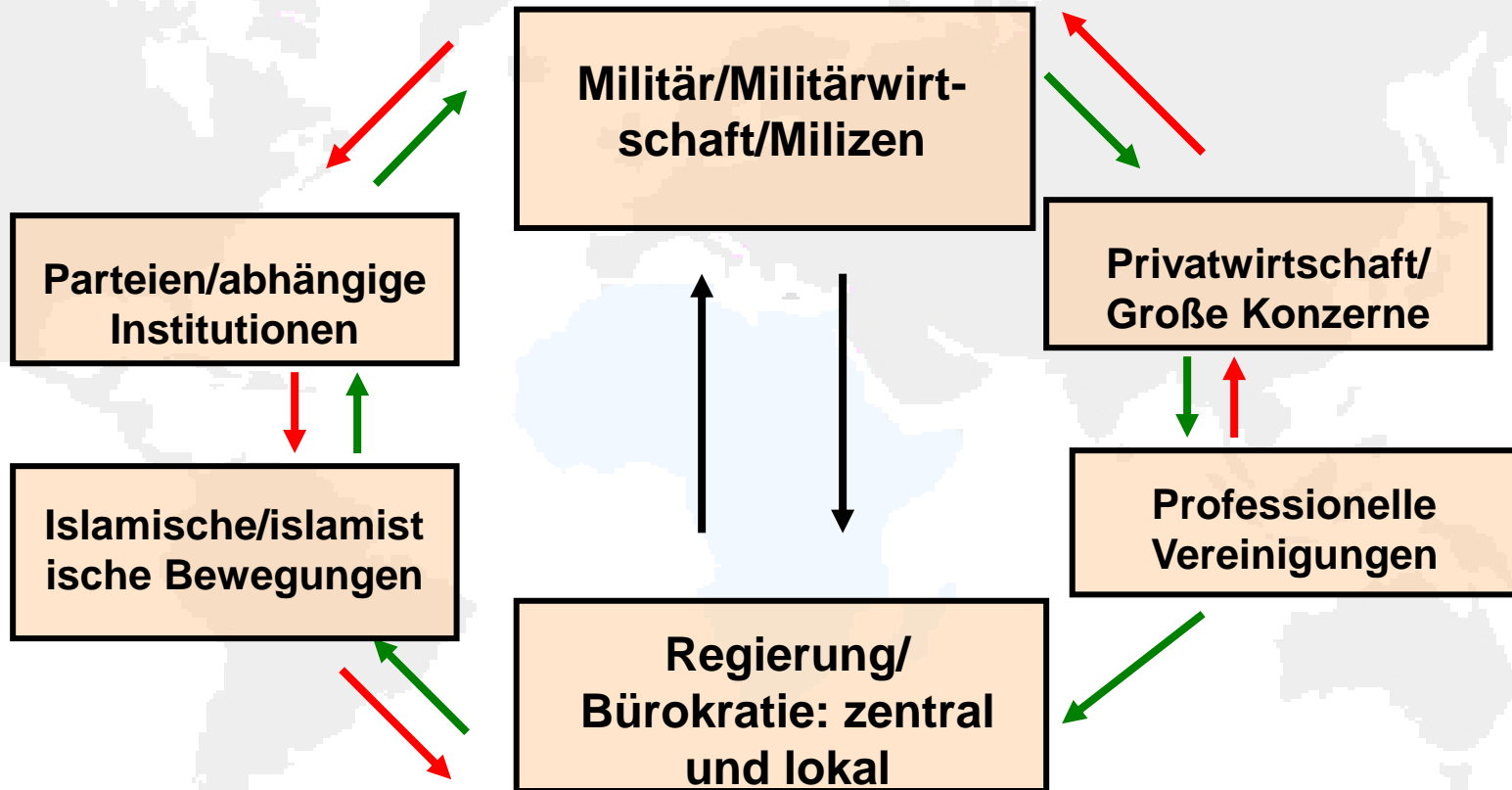
Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Professionelle Vereinigungen und Gewerkschaften sind von den Regierungen abhängig. Die **islamischen Bewegungen** („Bruderschaften“) bzw. die islamischen Führer dominieren die Parteien und die Parteiprogramme. Die **Regierung** ist nur auf zentraler Ebene als Gestalter präsent; der Föderalismus ist kaum relevant. Die Politik des Bashir-Regimes hat diese Interaktionen verstärkt, vor allem durch die **Privatisierung und Liberalisierung** im Interesse der **neuen Eliten** um die **National Congress Party (NCP)** (Muslimbruderschaft, Unternehmer, Militärs, Milizen, etc.).

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die **alten Eliten** um die etablierten Parteien - die **Umma Party** und die **Democratic Unionist Party** - kämpfen weiter um ihre ökonomischen Positionen (unterstützt durch die islamischen Führer der Bruderschaften **Ansar** und **Khatmiya**). Grundbesitzer, Militärs, Teile der Bürokratie, einige private Milizen und Teile des Sicherheitsapparates, Unternehmer und Händler gehören der traditionellen Elite an. Die **Rivalitäten innerhalb der alten Eliten** behinderten oft politische Absprachen und **wurden von den neuen Eliten des Bashir-Regimes geschickt ausgenutzt.**

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan



Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Das Militär/die Milizen/die Militärunternehmen: Das Militär ist der zentrale Machtfaktor im Sudan, auch im Souveränitätsrat, da das Militär durch zahlreiche halbstaatliche und private Milizen (etwa die Rapid Support Forces/RSF) unterstützt wird, traditionell eine Vorrangstellung bei den staatlichen Ausgaben und Investitionen hat, durch zahlreiche Unternehmen und Personen in der Wirtschaft stark verankert ist (Military Industry Corporation), in allen Landesteilen vertreten ist, und die Ressourcen des Landes gezielt ausbeuten kann.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Das Militär/die Milizen/die Militärunternehmen: Die Ressourcen der Landwirtschaft (Land und Wasser) und die Bodenschätze des Landes (Öl, Gold, Mineralien, u.a.) werden gezielt ausgebeutet und die Einnahmen werden von den Sicherheitskräften oft privat angeeignet. Das Militär ist mit den großen Unternehmen und Kapitalgruppen eng verflochten und ist über die Exporte der Military Industry Corporation (MIC) und andere Devisenquellen (Söldnerdienste im Jemen und in Libyen für Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate) faktisch autonom.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Das Militär/die Milizen/die Militärunternehmen: Die MIC verfügt über mehrere Industriekomplexe, die ihre Waffen öffentlich auf internationalen Messen und/oder verdeckt anbieten - (Yarmouk Industrial Complex, El Shajara Ammunition Plant, El Shahid Ibrahim Shamseldin Complex for Heavy Industries, El Zarghaa Engineering Complex, Safat Aviation Complex, und der Saria Industrial Complex). Die technischen Designs sind chinesischen, iranischen und sowjetischen/russischen Ursprungs. Es dürfte schwierig für die neue Regierung werden, hier Transparenz herzustellen.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Parteien und die islamischen Bewegungen: Die den islamischen Bruderschaften **Khatmiya** und **Ansar** nahestehenden Parteien im Sudan – die **Democratic Unionist Party** und die **National Umma Party** - haben die politische Entwicklung schon Jahre vor der Unabhängigkeit des Sudan seit dem 1. Januar 1956 geprägt. Im Wechsel mit Militärregierungen führten sie kurzlebige zivile Regierungen an. **Parteiprogramme** spielen eine untergeordnete Rolle; es dominiert die Loyalität gegenüber den Familien und Personen, die diese Parteien anführen.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Parteien und die islamischen Bewegungen: Die Rivalität zwischen den beiden Bruderschaften und den zugehörigen Parteien hatte eine bestimmende Rolle in der Politik des Sudan; Parteitaktiken zur Machterhaltung führten zu oft wechselnden Koalitionen, zu Abspaltungen und zu variablen Bündnissen. Die Instabilität im Sudan ist auch eine Folge dieser Rivalität. Das Erstarren der Muslim-Bruderschaft im Sudan seit 1977, unter dem Namen National Islamic Front (NIF), führte bereits 1979 unter Präsident Numeiri zur Beeinflussung der Regierungspolitik.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Parteien und die islamischen Bewegungen: Die National Islamic Front (NIF) von Hassan al-Turabi war an dem Staatsstreich von 1989 beteiligt, der zum Regime von al-Bashir führte. 1989 wurde auch die National Congress Party (NCP) gegründet. 1999 kam es zum Bruch zwischen al-Turabi und al-Bashir; al-Turabi gründete die Popular Congress Party (PCP), die zu einem Unterstützer des Sudan Call gegen das Bashir-Regime wurde. Obwohl es auch einige säkulare Parteien gibt, hat nur die Sudanese Communist Party (SCP) nationale Bedeutung erlangt.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Privatwirtschaft und die Professionellen Vereinigungen: Die Politik der Privatisierung und Liberalisierung seit 1989, zugunsten der Anhänger und Förderer der NCP, hat ein **System großer und intransparenter privater und halbstaatlicher Konzerne** geschaffen. Das politische System hat **zu abhängigen Gewerkschaften, NROs** (im humanitären Bereich) **und Professionellen Vereinigungen** (für Journalisten, Ärzte, Rechtsanwälte, Ingenieure, Lehrer) geführt. Die Vernetzung mit der NCP und mit dem Sicherheitsapparat ist sehr eng.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Privatwirtschaft und die Professionellen Vereinigungen: Die Familie von al-Bashir, die Führer der NCP und der Sicherheitsapparat kontrollieren wichtige große Firmen. Postenbesetzungen in den Unternehmen, intransparente Steuervorteile, global wirkende Korruptionspraktiken und lukrative öffentliche Aufträge sind Methoden zur Schaffung unfairer Wettbewerbsbedingungen und zur Finanzierung des Systems. Fortschritte gibt es seit der „Sudanesischen Revolution“ bisher nur bei der Reform staatlicher Unternehmen, kaum bei privaten Unternehmen.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Privatwirtschaft und die Professionellen Vereinigungen: Große diversifizierte Unternehmen (DAL Group, Kenana Sugar Company, GIAD Industrial Group, Elnefeidi Group, etc.) sind Beispiele für die Expansion etablierter Konzerne mit nationalen und internationalen Interessen. Der Sicherheitsapparat, die NCP und die Familie von al-Bashir kontrollieren den Telekommunikationssektor (Zein, Sudatel und MTN Sudan), den Transport- und Bausektor (Zawaya Investments, Danfodio), Pharma- und Bergbau-Konzerne.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Privatwirtschaft und die Professionellen Vereinigungen: Das Ergebnis dieser Verflechtungen von Staat, Parteien, Militär und Wirtschaft sind ganz schlechte Werte des Sudan (Rang und Scores) im **Doing Business-Index 2020** der Weltbank. Sudan hat den Rang 171 (bezogen auf 190 Länder) und ein Score von 44,8 (0-100), allerdings mit großen Unterschieden für die 10 Kriterien. Besonders schlecht sind die Werte für „Getting Credit“ (15,0), „Trading Across Borders“ (19,0), den Schutz der Minderheitsaktionäre und die Lösung von Insolvenzfragen.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Regierung und die Bürokratie: Das Ergebnis von 30 Jahren Bashir-Regime ist, dass weder der Föderalismus funktioniert noch öffentliche Aufgaben transparent und effektiv wahrgenommen werden können. Der Sicherheits- und Militärapparat absorbiert bis zu 80% der staatlichen Mittel; alle anderen staatlichen Funktionen wurden „privatisiert“. Der **Ibrahim Index of African Governance (IIAG)** zeigt, dass der Sudan (Daten von 2017) mit Rang 49 (von 54 Ländern) und einem Score von 30,8 (von 100) weit unter dem afrikanischen Durchschnitt (49,9) positioniert ist.

Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Regierung und die Bürokratie: Besonders unbefriedigend sind die Werte für Safety & Rule of Law (Score von 24,1) und für Participation & Human Rights (Score von 23,4). Die Werte für Sustainable Economic Opportunity (36,0) und für Human Development (39,8) sind etwas besser, aber dennoch weit unter dem afrikanischen Durchschnitt. Die hohen Einnahmen durch die Ölexporte seit 1999 haben die Budgettransparenz nicht gefördert. Der „neue Föderalismus“ seit 1989 hat zu einer weiteren Expansion der öffentlichen Beschäftigung geführt.

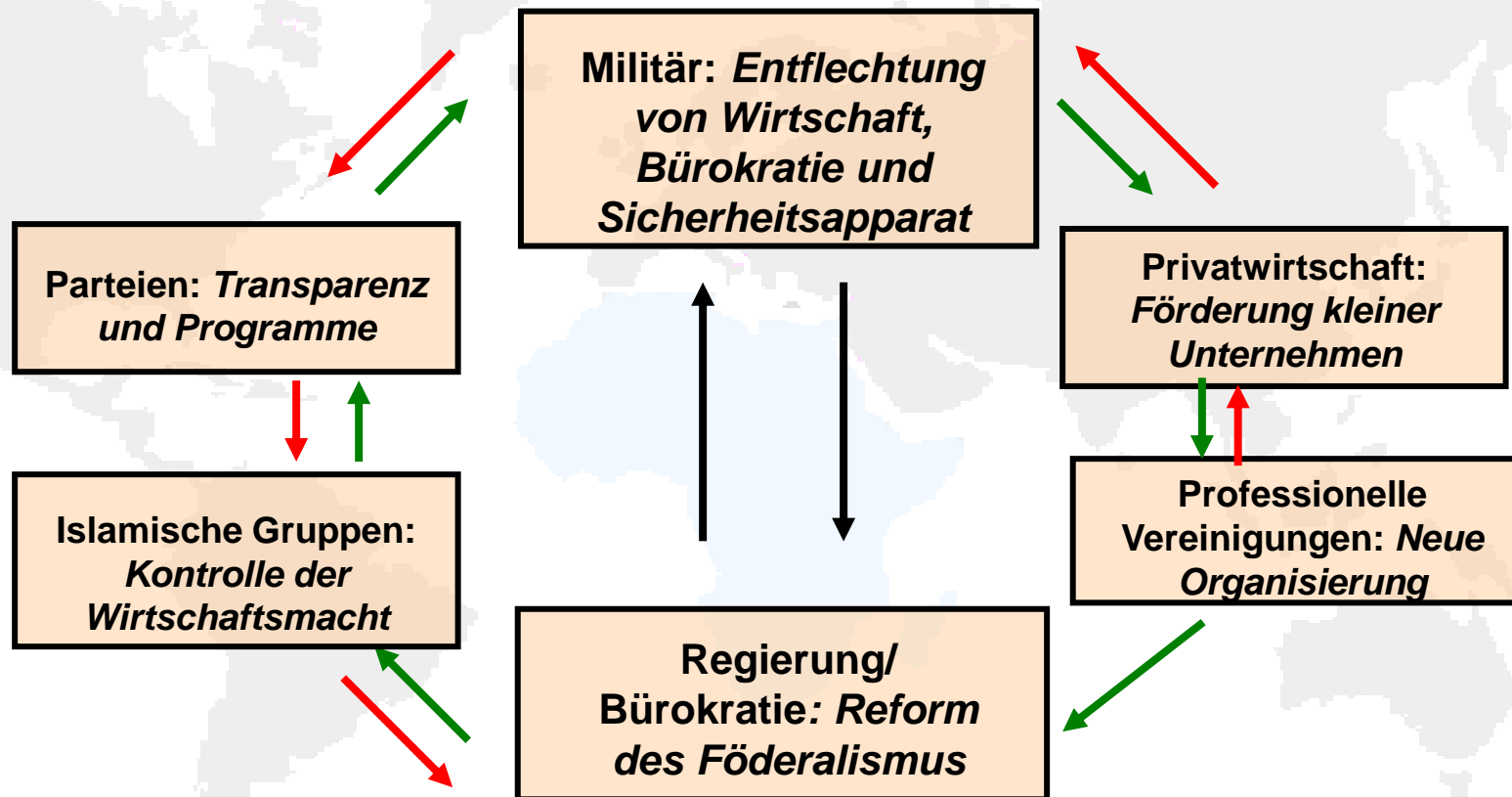
Rahmenbedingungen für die Dynamik von Bürgerbewegungen im Sudan

Die Regierung und die Bürokratie: Noch schlechter ist die Position des Sudan im **Resource Governance Index (RGI) 2017** mit einem Rang 86 (von 89 ressourcenreichen Ländern) und einem Score von 21 (bezogen auf 100). Besonders unbefriedigend sind die Werte für das Umweltmanagement im Ressourcensektor (Score 11 von 100). Im **Transformationsstatus-Index (BTI 2018)** ist der Sudan (bezogen auf 129 Länder) auf Rang 123 (Score: 2,28, bezogen auf die Skala 0-10); im **Governance-Index (BTI)** hat das Land sogar nur den Rang 124 (Score: 1,97).

Kann die Bürgerbewegung im Sudan zu einer Demokratisierung von unten führen?

Bürgerbewegungen und Demokratisierung von unten: Die Bürgerbewegungen können auf vielfältige Weise zur Demokratisierung von unten beitragen. **Notwendig sind:** langfristig angelegte Strategien; neue Formen der Organisation, Kommunikation und Finanzierung; neue Methoden zur Herstellung von Transparenz und Kontrolle; neue Instrumente zur Analyse und Bekämpfung des „tiefen Staates“; und Reformen, die zur Entflechtung von Parteien, islamischen/islamistischen Bewegungen, Wirtschaft, Militär, Bürokratie, Milizen und Sicherheitsapparat beitragen.

Kann die Bürgerbewegung im Sudan zu einer Demokratisierung von unten führen?



Schlussbemerkungen

Der **Länderfall Sudan** ist interessant, weil deutlich wird, unter welchen Bedingungen ein *Regimewechsel* auch zu einem *Systemwechsel* führen kann. **Bürgerbewegungen können eine „Demokratisierung von unten“ initiieren**, wie seit Ende 2018 im Sudan, aber einen Systemwechsel nur dann herbeiführen, wenn sie die *Systemdeterminanten erkennen, kontrollieren und verändern*. Dies kann Schritt für Schritt erfolgen, doch zeigt das Beispiel Sudan, dass kein wichtiger Akteur vernachlässigt werden darf. *Systemwechsel* erfordern eine **tiefe Institutionalisierung**.