

\*

Sudan ist ein vielfach zusammengesetztes Land. Einheit im Sinne eines europäischen Nationalstaats kennt es nicht. Aber es besitzt eine Tradition des Tolerierens von Gegensätzen, die teils aus dem Ignorieren, teils aus dem Komplementieren besteht. Zu hoffen bleibt, daß dieser Stolz auf die landesprägenden Synthesen bei den Verantwortlichen wiederkehrt. Ob das Ausland oder die internationale Staaten-

gemeinschaft hier viel nachhelfen können, läßt sich schwer sagen. Oft wurde in Sudan das Gegenteil des politisch Beabsichtigten erreicht. Was auf jeden Fall nützt, ist das unvoreingenommene Studium der Prozesse, die vielfach miteinander verflochten sind und dann doch wieder ein überraschendes Eigenleben entwickeln. Dazu braucht es ein Gespür für Differenzen, die nicht immer mit den Grundwerten der westlichen Staaten in Einklang zu bringen sind.

# Sudanesische Menschenrechtsbilanz

## Innenansichten der Rolle eines Sonderberichterstatters

GERHART R. BAUM

Seit Anfang 2001 mache ich auf dem Gebiet der internationalen Menschenrechtspolitik eine ganz neue Erfahrung: Als Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen habe ich diesem Gremium und auch der UN-Generalversammlung über die Lage der Menschenrechte in dem seit Jahrzehnten vom Bürgerkrieg geplagten nordostafrikanischen Staat Sudan zu berichten. Berufen wurde ich auf Vorschlag der Gruppe der afrikanischen Staaten Ende Dezember 2000. Mein Vorgänger, Leonardo Franco aus Argentinien, war wenige Wochen zuvor zurückgetreten.

Seit meiner Ernennung habe ich dreimal die Region besucht: im März und im Oktober 2001 sowie im Februar/März 2002. Ich habe Gespräche im Norden Sudans mit den Vertretern der Regierung und mit zahlreichen Menschen aus allen Lebensbereichen geführt. Ich bin mit Vertretern der Rebellen des Südens in den von ihnen kontrollierten Gebieten, in Nairobi und in London zusammengetroffen. Ich habe Flüchtlingslager und Gefängnisse besucht. Die politische Lage konnte ich auch in Kairo, New York und Washington sowie in London und Brüssel erörtern.

2001 habe ich der Menschenrechtskommission nur mündlich berichten können. Der Generalversammlung habe ich einen Zwischenbericht (A/56/336 v. 7.9.2001) vorgelegt; der 58. Tagung der Menschenrechtskommission legte ich meinen Bericht mit den Erfahrungen des ersten Jahres meiner Tätigkeit als Sonderberichterstatter vor (E/CN.4/2002/46 v. 23.1.2002). Auf Basis dieser Darlegungen wurden Resolutionen verabschiedet, die jeweils von der Europäischen Union (EU) eingebracht worden waren.

### Mein Mandat

Nach der Erfahrung als Leiter der deutschen Delegation zur Menschenrechtskommission in den Jahren von 1992 bis 1998 und auf der Weltmenschrechtskonferenz 1993 in Wien habe ich Menschenrechtspolitik jetzt nicht mit dem Mandat einer Regierung, sondern mit dem der Vereinten Nationen zu verantworten. Dies brachte mir neue Erfahrungen. Ich bin ganz und gar unabhängig, in meiner Meinungsbildung letztlich nur auf mich selbst gestellt, wie auch bei der Gesprächsführung und den zahlreichen Begegnungen mit vielen Menschen.

Ich werde sehr sachkundig, aufmerksam und hilfsbereit von einer Mitarbeiterin des Amtes der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf betreut und begleitet. Sie gibt mir wichtige Hinweise, führt das Protokoll, entwirft die Berichte und bereitet die Reisen vor. Dennoch ist dies jetzt eine neue Erfahrung für mich, denn viele Jahre war ich als Angehöriger von Delegationen gereist oder als Mitglied der Bundesregierung in Begleitung erfahrener Diplomaten.

Zur vorbereitenden Meinungsbildung ist ein Netzwerk von Beratung und Information notwendig, wie ich es aus meiner früheren Tätigkeit in der Menschenrechtskommission kannte. Also lag die Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsorganisationen nahe. Kontakte zu

›Human Rights Watch‹, die einen stark politischen Ansatz verfolgt, habe ich in den Vereinigten Staaten. Das ist wichtig, weil die USA eine Schlüsselfunktion auf dem Weg zum Frieden in Sudan haben. Besonders wichtig sind mir die Fachleute von ›Amnesty International‹ (AI) in London. Informationen, Beratung und Hilfe erfahre ich auch durch das Auswärtige Amt und die deutschen Botschaften vor Ort.

Von den deutschen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) sind für mich hilfreich die Sudan-Koordinierungsgruppe von AI, der ›Sudan Focal Point Europe‹, den Marina Peter steuert, und zahlreiche andere Gruppen sowie Einzelpersonen wie zum Beispiel Staatssekretär a.D. Klaus-Otto Nass aus Niedersachsen oder Rupert Neudeck, der Gründer der Hilfsorganisation ›Cap Anamur‹. Zweimal schon seit meiner Mandatsübernahme hatten die Fraktionen von CDU/CSU und FDP zahlreiche sudaninteressierte NGOs in den Deutschen Bundestag eingeladen. Von großem Nutzen ist auch der Kontakt zu den Kirchen: Oberkirchenrat Volker Faigle vom Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland, der mir auch ein Gespräch mit dem Erzbischof von Canterbury vermittelt hat, ist ein profunder Kenner der Lage, so wie es auch die Vertreter des katholischen Hilfswerks ›Missio‹ in Aachen sind. Auch in Khartum gibt es NGOs und Einzelpersonen, auf deren Berichte ich angewiesen bin; gleiches gilt für den von Sudanesen in London jährlich erarbeiteten Bericht der ›Gruppe sudanesischer Folteropfer‹. Eine Fülle, manchmal Überfülle, an Informationen bietet das Internet.

Die UN selbst stellen mir Informationen aus den Berichten der zu bestimmten Themen eingesetzten Berichterstatter zur Verfügung; zusammen mit diesen übermittle ich von Zeit zu Zeit auch Proteste nach Khartum, etwa wenn die Meinungsfreiheit verletzt wird oder Scharia-Strafen drohen. Entgegen aller Befürchtungen, die ich anfangs hatte, erfuhr ich aktive Unterstützung durch den UN-Apparat – in Genf, New York wie auch vor Ort in Afrika. Auch die dort tätigen humanitären Hilfsorganisationen sind eine Quelle wichtiger Erkenntnisse. Eine bedeutende Information war vor einigen Monaten eine Veröffentlichung der NGO ›International Crisis Group‹ in Brüssel zu Sudan (God, Oil and Country). Die diplomatischen Vertreter westlicher Regierungen wie auch die Journalisten, die sich mit Afrika befassen, sind gute Gesprächspartner. Alles in allem bin ich wie jeder Berichterstatter im UN-System ein Einzelkämpfer. Nur durch ständige Eigeninitiative in Richtung auf Kontakte und Reisen kann ich mein Mandat ausfüllen, das mich im letzten Jahr etwa sieben bis acht Wochen außerhalb Kölns in Anspruch genommen hat.

Obwohl ich nicht für die Bundesregierung tätig bin, sind Informationen, die ich vom Auswärtigen Amt in Berlin bekomme, eine der Grundlagen meiner Arbeit. Der deutsche Botschafter in Khartum, Mathias Meyer, zugleich der Repräsentant der EU in Sudan, ist ebenso ein unverzichtbarer Partner wie die Ständige Vertretung Deutschlands beim Büro der Vereinten Nationen in Genf mit Botschafter Walter Lewalter an der Spitze. Auch der Deutsche Bundestag, der

sich schon vor meiner Mandatsübernahme intensiv mit Sudan befaßt hatte, hat dies in Kooperation mit mir fortgeführt und mir schon zweimal Gelegenheit zum Bericht in seinem Menschenrechtsausschuß gegeben. Ständige Verbindung halte ich zur ›Africa Group‹ der EU-Mitgliedstaaten. Aus alledem wird deutlich, daß ich mit meinem politischen Hintergrund besondere Chancen der politischen Kontakte habe, die anderen Kollegen, die beispielsweise aus dem Bereich der Universitäten kommen, nicht zur Verfügung stehen – etwa, wenn ich durch Vermittlung der deutschen Botschaft in Washington Kontakte zu Regierung und Kongreß wahrnehme.

In der Sudanpolitik der UN, der EU und anderer stelle ich freilich nur ein – und nicht einmal ein entscheidendes – Element dar. Ich informiere über die Menschenrechtslage und bewerte sie; damit lege ich eine der Grundlagen für die Entschließungen von Menschenrechtskommission und Generalversammlung. Die Wirkung meiner Tätigkeit beruht auch auf zahlreichen Gesprächen mit Tätern wie mit Opfern. Dieser Meinungs austausch ist ebenso wichtig wie das fertige Produkt: der Bericht.

Die Menschenrechtssituation in Sudan ist durch den langanhaltenden Bürgerkrieg und die Friedensbemühungen in besonderer Weise mit den politischen Rahmenbedingungen verbunden, denen ich mich intensiv zugewandt habe, ohne in irgendeiner Weise eine direkte Rolle im Friedensprozeß übernehmen zu wollen. Ich möchte aber die Regierungen in ihrer Politik beeinflussen und suche intensiv den Kontakt zu ihnen. Ich verstehe mein Mandat als eine ständige Aufgabe. Mit der Abgabe des Berichts ist es nicht getan. Dies gilt auch deswegen, weil die monatelangen Vorlaufzeiten wegen der Übersetzungen in die Amtssprachen der Vereinten Nationen hinderlich sind. Dadurch verlieren sie ihre Aktualität und werden von mir durch aktuelle Kurzberichte ergänzt, die ich dann mündlich vortrage und in englischer Sprache verteile.

Eine wichtige Voraussetzung der Arbeit ist die Kooperationsbereitschaft der sudanesischen Regierung. Sie gilt uneingeschränkt. Natürlich geht das nicht ohne Spannungen und Krisen ab – aber insgesamt ist die Zusammenarbeit gut. Nach der Niederlage Sudans auf der diesjährigen Tagung der Menschenrechtskommission – durch die Annahme der Resolution 2002/16 am 19. April, mit der auch mein Mandat um ein Jahr verlängert wurde – war es der erste Impuls der Regierung, diese Zusammenarbeit einzustellen. Eine nüchterne Interessenabwägung führte indes zur Fortsetzung der Kooperation.

Immer wieder habe ich mich mit dem Vorwurf der Selektivität auseinanderzusetzen: warum wir, Sudan, und nicht Saudi-Arabien, Syrien oder andere! Dieser Vorwurf macht mir in der Tat zu schaffen. Natürlich können die mit der Scharia begründeten Menschenrechtsverletzungen in Sudan nicht durch den Hinweis auf solche in Saudi-Arabien relativiert werden. Regelmäßig weise ich daher in meinen Berichten auf Situationen hin, in denen Sudan besser dasteht als einige seiner Nachbarn oder ebenso schlecht (man denke nur an Pressefreiheit oder Folter in Ägypten). Hinzu kommt ein besonders gewichtiges Argument: In einem Land mit so vielen Ethnien, mit einem Bürgerkrieg, in dem eine Minderheit sich gegen die Dominanz der Mehrheit wehrt, ist Frieden dauerhaft nur herzustellen, wenn parallel dazu demokratische Strukturen aufgebaut werden.

### **Stärken und Schwächen der Menschenrechtskommission**

Zunächst ein Hinweis auf ein Verfahrensdefizit: Die Berichte werden in der Regel nicht diskutiert. In der Menschenrechtskommission in Genf antwortet auf den Bericht nur der betreffende Staat auf meinen auf zehn Minuten beschränkten mündlichen Bericht. Ein Diskurs kommt schon aus Zeitgründen nicht in Betracht. Anders ist dies im mit Sozialfragen und Menschenrechten befaßten 3. Hauptausschuß der Generalversammlung in New York. Im November 2001 haben sich zahlreiche Staaten, die Freunde Sudans, kritisch zu Wort

gemeldet, und ich habe erwidert. Das dauerte etwa zweieinhalb Stunden und war eine nützliche, geradezu parlamentarische Kontroverse. Die Resolution 56/175 zur Menschenrechtssituation in Sudan wurde auf Empfehlung dieses Hauptausschusses vom Plenum der Generalversammlung am 19. Dezember 2001 mit 79 gegen 37 Stimmen bei 48 Enthaltungen angenommen.

Ein weiteres Defizit der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen ist die mangelnde Öffentlichkeit, genauer: das mangelnde öffentliche Interesse. Seit fast zwei Jahrzehnten befindet sich das Land in einem schrecklichen Bürgerkrieg. Auch in diesem Jahr werden Zehntausende von Menschen vertrieben, Frauen und Kinder werden Opfer von Massentötungen, die Opposition wird unterdrückt. Dennoch ist es ein vergessener Konflikt. Der Nahe Osten bindet nahezu die gesamte Aufmerksamkeit. Alle meine Versuche, deutsche und internationale Medien zu interessieren, waren nur mäßig erfolgreich.

Als ich im Frühjahr 2002 in Genf mit einer Reihe von Botschaftern zusammenkam, hatte ich ein Déjà-vu-Erlebnis. Wie zu Beginn der neunziger Jahre wurde vor allem von den Vertretern der Dritten Welt bedauert, daß die Menschenrechtskommission »zu politisch« sei. Ich konnte nur antworten, daß sich Menschenrechtspolitik von Politik nicht trennen läßt und daß die Menschenrechtskommission neben dem Sicherheitsrat das politischste Gremium der UN ist. Hinter dieser Klage verbirgt sich der Wunsch – ganz gegen die Vereinbarungen der Weltmenschrechtskonferenz von 1993 –, die ›Einmischung‹ von außen zurückzudrängen. Im Mittelpunkt der Kritik steht das Instrument der Länderresolution – also jener Entschließungen, die sich mit der Lage der Menschenrechte in einem bestimmten Land befassen – samt den auf Grund dieser Resolutionen eingesetzten Berichterstattern.

Hochkommissarin Mary Robinson hat Ende April zum Abschluß der 58. Tagung der Menschenrechtskommission eindringlich vor einer Schwächung dieses UN-Gremiums gewarnt. Die Blockbildung und der Graben zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern verhinderten zunehmend die Verurteilung von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen. Es bestehe eine Tendenz, wonach Entwürfe für Länderresolutionen nur noch eingebracht würden, wenn sich dafür ein Konsens finden lasse. Mit einem solchen Vorgehen werde die zentrale Aufgabe der Kommission, sich für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen einzusetzen und Bedürftige vor einer Verfolgung zu schützen, unterminiert. Und so war es in diesem Jahr: Entschließungen gegen Iran, Rußland und Simbabwe sind gescheitert, ein gegen China gerichteter Resolutionsentwurf wurde gar nicht erst eingebracht. Immerhin fand aber die Entschließung 2002/16 zu Sudan, nachdem alle Verhandlungen gescheitert waren, in einer förmlichen Abstimmung eine knappe Mehrheit (25 Ja, 24 Nein, 4 Enthaltungen). Nicht nur für die Fortsetzung meiner Tätigkeit war dieses Resultat von ausschlaggebender Bedeutung. Mit diesem Ergebnis kann auch ein gewisser Druck auf die Regierung Sudans aufrecht erhalten werden.

Gleichwohl ist die Menschenrechtskommission nach wie vor das einzige weltweite Forum zur Diskussion der Menschenrechtslage. Allein ihre Existenz, die vielfachen Begegnungen, Diskussionen und auch viele Beschlüsse stärken den internationalen Menschenrechtsschutz und bringen die Täter in die Defensive. Nach wie vor hat die Kommission eine moralische Autorität. Dennoch sollten wir uns überlegen, die Menschenrechtsarbeit auf eine breitere Basis zu stellen. Wir sollten den kritischen Ansatz auf jeden Fall beibehalten. Er sollte noch konsequenter verbunden werden mit Elementen wie der Stärkung der Zivilgesellschaft durch Menschenrechtsausbildung, Hilfe an demokratische Institutionen, Friedenssicherung, Entwicklungshilfe, Minderheiten- und Flüchtlingsschutz.

Dies geschieht vielfach parallel zum Ansatz des ›monitoring‹, der Überwachung der Menschenrechtssituation. So auch in Sudan, wo

das Amt der Hochkommissarin seit einigen Monaten mit einem entsandten Experten Kurse zur Menschenrechtsausbildung fördert. Vielleicht könnte man mit einer Bündelung der einzelnen Elemente noch überzeugender auf die inneren Verhältnisse der Staaten einwirken. Mich hat der Bericht von Bodo Hombach über die vielfältigen Bemühungen zum Aufbau einer Zivilgesellschaft auf dem Balkan beeindruckt, ebenso das neue Konzept von Michael Steiner für das Kosovo. Beschlossen wurde ein System von Vergleichsmaßstäben (benchmarking) auf acht Feldern, das für das Kosovo eine solche Bündelung von Einmischung und Hilfe darstellt.

In Sachen Sudan operieren verschiedene externe Institutionen ziemlich unkoordiniert: einzelne Staaten, die EU, internationale Organisationen wie UN und Weltbank, internationale Stiftungen wie die Carter-Stiftung. Alle Aktivitäten müssen unter der Zielsetzung stehen: Wie bewirken wir vielleicht etwas von außen, mit Hilfe derjenigen von innen, die Demokratie und Menschenrechte wollen?

In meinen Berichten habe ich auch versucht, eine Verbindung zum ›Recht auf Entwicklung‹ herzustellen, das ja seit der Weltkonferenz von 1993 ein integrierender Bestandteil des Menschenrechtskatalogs ist. Auf Sudan bezogen bedeutet das, daß dieser Staat auch an seine Verpflichtungen gegenüber der eigenen Bevölkerung erinnert wird. Kritisiert habe ich, daß der von den Aufständischen beherrschte Teil Sudans nicht in den anteiligen Genuß der Öleinnahmen kommt. Außerdem habe ich die Regierung ermahnt, in die sozialen Strukturen des Landes zu investieren und die Verwendung der Gelder transparenter zu gestalten. Ich habe auch gefordert, daß Sudan die Forderungen in Richtung ›good governance‹ und Menschenrechte erfüllt, die es den Geberländern und den internationalen Finanzinstitutionen ermöglichen, ihre Entwicklungshilfe wieder aufzunehmen. Sudan hat sich wütend dagegen gewehrt, daß ich mich in seine Budgethoheit einmische. Nachdem ich die Entscheidungen der UN-Gremien zum ›Recht auf Entwicklung‹ zitiert hatte, kamen der Regierung die Argumente abhanden.

Die Terrorakte von New York und Washington haben auch bezüglich der Bewertung der Menschenrechtslage ihre Auswirkungen gehabt. Die Bekämpfung des Terrorismus steht in den Augen der Vereinigten Staaten, die eine Schlüsselrolle bei den – schon vor dem 11. September 2001 eingeleiteten – Friedensbemühungen übernommen haben, an erster Stelle. Sudan hat sich den US-Forderungen geöffnet und kooperiert bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Vor diesem Hintergrund droht die Menschenrechtslage einen geringeren Stellenwert zu erhalten. Die diesbezügliche Klage von Mary Robinson und AI gilt auch im Blick auf Sudan.

### **Die politische und menschenrechtliche Situation**

In meinem mündlichen Bericht vor der Menschenrechtskommission am 28. März dieses Jahres habe ich die Lage auf dem neuesten Erkenntnisstand zusammengefaßt. Dabei habe ich auch darauf hingewiesen, daß ich in Anbetracht der Verbindungen zwischen der Menschenrechtslage auf der einen Seite und den politischen Entwicklungen – die Friedensgespräche eingeschlossen – andererseits die Gelegenheit wahrgenommen hatte, bei meinen Besuchen ausführliche Konsultationen über die Zukunftsaussichten des Landes und deren Auswirkungen auf die allgemeine Menschenrechtssituation zu führen. Für mich ist die augenfälligste Schlußfolgerung aus diesen Diskussionen die Notwendigkeit, ein für einen nachhaltigen Frieden günstiges Umfeld zu schaffen, das nicht nur die Symptome angeht, sondern vor allem die dem gegenwärtigen Konflikt zugrundeliegenden Ursachen.

Die mittlerweile erfolgte Einbeziehung der Vereinigten Staaten, für die ich bereits in meinen früheren Berichten eingetreten war, ist ein Fortschritt. Ohne Zweifel werden die vier Kernelemente der US-Initiative zu einer Verbesserung der allgemeinen menschenrechtli-

chen und humanitären Lage des Landes führen: die Waffenruhevereinbarung für das Gebiet der Nubaberge, die ›Tage der Ruhe‹ (die für Impfkampagnen genutzt werden sollen), das Problem der Sklaverei, der Entführungen sowie der Zwangsarbeit und die kürzlich getroffene Regelung zur Verhinderung von Bombenangriffen auf zivile Ziele und zur Schaffung eines international gesteuerten Überwachungsmechanismus. Gleichwohl sind die mit diesem Konflikt einhergehenden Menschenrechtsverletzungen nur ein Aspekt des Problems. Ein anderer Gesichtspunkt betrifft diejenigen Menschenrechtsverletzungen, die nicht direkt mit dem Konflikt zu tun haben. Ich bin daher der Ansicht, daß der allgemeine Zustand der Menschenrechte auch weiterhin höchste Aufmerksamkeit erfordert.

Bei meinem letzten Besuch im Lande konnte ich mit Genugtuung feststellen, daß sich einige Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Verbesserung der Menschenrechtslage zum Positiven hin entwickelt haben. Ich werde die Lage vor Ort weiterhin verfolgen, um die längerfristige Entwicklung beurteilen zu können. Diese in jüngerer Zeit erfolgten Verbesserungen betreffen in der Hauptsache die Schaffung respektive Stärkung von Institutionen und Ausbildungsvorhaben. Hinweisen möchte ich hier insbesondere auf die neuen Strukturen des ›Ausschusses zur Unterbindung der Entführung von Frauen und Kindern‹, die derzeit stattfindenden Diskussionen hinsichtlich der Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution, die vom Hochkommissariat für Menschenrechte im Rahmen seines Programms der technischen Zusammenarbeit geförderten Trainingskurse und die ersten auf eine Stärkung der Zivilgesellschaft gerichteten Schritte in dem von den Rebellen gehaltenen südlichen Teil Sudans.

Für eine Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen derartiger Initiativen auf die allgemeine Menschenrechtslage ist es noch viel zu früh, doch werden die auf diesen Ansätzen fußenden Maßnahmen und ihre meßbaren Auswirkungen vor Ort für eine kurz-, mittel- und längerfristige Bewertung von entscheidender Bedeutung sein. Dabei sollte immer der Zusammenhang zwischen der Stärkung der Zivilgesellschaft, dem Übergang zur Demokratie und einem nachhaltigen Frieden im Mittelpunkt stehen. Nach meinem Besuch im Oktober 2001 war ich zu dem Schluß gekommen, daß sich die Menschenrechtslage nicht entspannt hatte. Obwohl einige Veränderungen in der jüngeren Vergangenheit einen Anstoß zu ermutigenden Entwicklungen geben könnten, glaube ich auch nach meinem letzten Besuch, daß sich die Situation im großen und ganzen noch nicht spürbar und nachprüfbar gebessert hat. Ich empfahl daher, die Menschenrechtslage in Sudan unter Beobachtung der Ausführung der zahlreichen eingegangenen Verpflichtungen genauestens im Auge zu behalten.

Im April 2002 hat der von US-Präsident George W. Bush zu seinem Sonderbeauftragten für Sudan berufene ehemalige Senator John C. Danforth dem Präsidenten berichtet und empfohlen, die Friedensbemühungen fortzusetzen. Die Mission in den Nubabergen macht gute Fortschritte. Die Kommission zur Untersuchung von Sklaverei und Entführungen hat die Arbeit aufgenommen. Die Impfkampagne ist zufriedenstellend abgeschlossen. Von besonderer Bedeutung ist der Beschluß zur Einsetzung einer Kommission zwecks Untersuchung von Übergriffen auf die Zivilbevölkerung, die unmittelbaren Zutritt zu den Kriegsgebieten haben muß. Es ist ein großer Fortschritt, daß dieses Überwachungssystem, mit Stützpunkten im Norden wie im Süden, vereinbart werden konnte. Insgesamt muß anerkannt werden, daß Sudan ausländische Beobachter auf den genannten Feldern zuläßt.

### *Zivilgesellschaft*

Bei der Darstellung der Menschenrechtslage im einzelnen soll zunächst ein Blick auf die Zivilgesellschaft geworfen werden. Im allgemeinen ist es Oppositionsparteien, politisch aktiven Studenten und Vertretern unabhängiger Zeitungen oder im Menschenrechtsbe-



reich tätigen NGOs immer noch nur begrenzt möglich, sich frei zu entfalten und einen Meinungs- und Informationsaustausch zu pflegen. Nach wie vor sind diese Gruppen verschiedenen Formen der

Drangsalierung unterworfen. Immer noch sehen sich Menschen der willkürlichen Auslegung und Anwendung von Gesetzen ausgesetzt. Obwohl ich eine Verminderung der Anzahl der Fälle von Verhaftung

*Der Fläche nach ist Sudan der zehntgrößte Staat der Welt und der größte Afrikas. Die Karte gibt die gegenwärtige innere Gliederung wieder.*



und Folter feststellen konnte, erreichten mich doch Informationen, daß die zwangsweise Meldung bei der Polizei – der Verdächtige wird bisweilen über einen langen Zeitraum hinweg täglich von den Sicherheitsdiensten vorgeladen – immer noch stattfindet und daß einzelne Personen mitunter einer subtileren psychischen Folter ausgeliefert sind. Außerordentlich besorgt bin ich über die wieder aufgenommene Praxis der Vornahme von Amputationen als Bestrafung unter Berufung auf die Scharia. In diesem Zusammenhang bekam ich Informationen, daß sich die meisten neueren Fälle in Darfur zutragen, wo Banditentum und Gesetzlosigkeit das Feld beherrschen.

Des weiteren erfuhr ich von Fällen, in denen Studenten, die sich für die Menschenrechte oder in politischen Aktivitäten engagierten, und Mitglieder der Oppositionsparteien nach wie vor drangsaliiert werden. Hassan al-Turabi befindet sich immer noch in Haft, sein Anwalt wird belästigt, und die Gerichte finden zu keiner Entscheidung. Besonders beunruhigt bin ich über die offensichtliche fehlende Unabhängigkeit der Justiz.

#### *Politik und Sicherheitskräfte*

Seit Dezember 1999 gilt der Ausnahmezustand, der die äußerst flexible, ja willkürliche Anwendung von Maßnahmen der öffentlichen Sicherheit zuläßt. Die Novelle zum Gesetz über die Sicherheitskräfte, wonach die Verhängung von Einzelhaft für sechs bis neun Monate ermöglicht wurde, ist immer noch in Kraft.

Während meines letzten Besuchs im Lande erreichten mich Informationen, daß der Präsident mit Wirkung ab dem 22. Januar dieses Jahres zwei Änderungen des Strafverfahrensgesetzes von 1991 dekretiert hatte, die die Befugnisse von Vollzugsbeamten unter anderem bei Untersuchungen, Inhaftierungen, Befragungen und Festnahmen ohne gerichtliche Überprüfbarkeit erweitern. Einige NGOs haben bereits ihre Bedenken gegen diese Ausweitung der Machtvollkommenheiten geäußert. Bedenken hege ich auch deshalb, weil die Straffreiheit für Menschenrechtsverletzer eine Frage darstellt, die noch nicht zufriedenstellend gelöst wurde.

#### *Pressefreiheit, Religions- und Glaubensfreiheit*

Für eine gewisse Zeit konnte die Pressefreiheit grundsätzlich von der Aufhebung der Zensur Ende November letzten Jahres profitieren; einige der unabhängigeren Zeitungen bilden aber nach wie vor ein Zielobjekt staatlicher Einflußnahmen. So wurden etwa hohe Strafgeelder verhängt, die auf die wirtschaftliche Strangulierung der betroffenen Presseorgane abzielten. Bekannt wurden mir auch Fälle der vorübergehenden Festnahme von Journalisten.

In Sudan gibt es nach meinen Erkenntnissen zwar keine eigentliche religiöse Verfolgung, doch wurde wiederholt über Fälle der Diskriminierung von Christen berichtet, indem etwa Visa, Genehmigungen zum Kirchenbau oder die Gleichstellung im Schulwesen verweigert wurden. Zudem ist der Rechtsstatus der Kirchen nicht gesetzlich abgesichert. Das vorhandene gegenseitige Mißtrauen ist einem Dialog zwischen den Glaubensrichtungen nicht eben förderlich. Jedoch hat die Regierung den Kirchen vorgeschlagen, mit ihnen über die Besetzung eines Konsultativorgans für die Christen zu verhandeln.

#### *Humanitäres Völkerrecht*

Was die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht in diesem Konflikt anbelangt, so deuten alle Informationen darauf hin, daß das Zentrum des Konflikts in der Provinz Oberer Nil liegt; kurioserweise ist dies teilweise eine Folge der Waffenruhe in den Nubabergen, die dazu führte, daß sowohl die Regierung als auch die Sudanesisch-Volksbefreiungsarmee/-bewegung (SPLM/A) ihre Truppen erneut in die ölreichen Gebieten verlegte und so zu einer Intensivierung der Feindseligkeiten dort beitrug.

Beide Seiten sind verbündet mit örtlichen Milizen, die wiederholt ein

Klima der Unsicherheit verbreiteten, keinen Unterschied zwischen militärischen und zivilen Zielen machten und häufig Kindersoldaten rekrutierten. Für dieses Vorgehen werden sie nach wie vor nicht zur Rechenschaft gezogen. Der Einsatz dieser zweifelhaften Verbündeten ermöglicht es beiden Seiten, ihre eigenen Truppen nicht einsetzen zu müssen; zugleich sorgt dies für andauernde Konfusion beim Kampfgeschehen vor Ort und schafft ein zusätzliches Element der Instabilität, welche auch die humanitären Einsätze internationaler und lokaler Organisationen behindert. Der Zugang zwecks Leistung humanitärer Hilfe ist nach wie vor schwierig, und die Genehmigungspraxis für gesicherte Flüge ist zuweilen verwirrend (was vereinzelt zu Unglücksfällen führen kann). Seitens der Regierung wurde der Zugang für die humanitäre Hilfe für eine Anzahl von Orten verweigert. Andererseits wurden von der SPLM/A und anderen Gruppen Zwangsrekrutierungen und die räuberische Umlenkung von Hilfsgütern vorgenommen.

Die Zunahme der Kampfhandlungen im Westen der Provinz Oberer Nil deutet darauf hin, daß hier die Taktik der verbrannten Erde eingesetzt wurde, um in den Erdölfördergebieten Pufferzonen zu schaffen. Der Zugang bleibt schwierig, detaillierte Informationen sind rar.

#### *Lage der Frauen*

Im Einklang mit der entsprechenden Aufforderung der Menschenrechtskommission habe ich der Situation der Frauen im Umfeld des Konflikts besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Eingeschlossen in meinen Bericht habe ich daher das Thema der Entführungen von Frauen und Kindern, der Gesetzgebung sowie der Lage der südsudanesischen Frauen, die innerhalb des Landes vertrieben wurden und ihren Lebensunterhalt mit dem Brauen einheimischer alkoholischer Getränke verdienen (was nach der Scharia als Verbrechen gilt). Weiterhin habe ich Informationen über die weit verbreitete Praxis der Genitalverstümmelung bei Mädchen und Frauen erhalten sowie über die diesbezügliche Aufklärungsarbeit sowohl der internationalen als auch der örtlichen Organisationen, die ich bedingungslos befürworte.

Der Regierung habe ich mehrfach nahegelegt, die Diskussionen und die Bewußtseinsbildung im Hinblick auf einen Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau voranzutreiben.

#### *Gebiete unter Kontrolle der SPLM/A*

Obwohl der Zugang zu Informationen über die von der SPLM/A kontrollierten Gebiete und insbesondere über einzelne Vorkommnisse äußerst schwierig bleibt, erreichen mich doch immer wieder Aussagen, wonach diese Gebiete nach wie vor unter militärischer Kontrolle stehen; festhalten muß man, daß die SPLM/A oft mehr als Armee denn als politische Bewegung erscheint. Immerhin beginnen sich langsam einige Strukturen der Zivilgesellschaft herauszubilden. Der Aufbau einer zivilen Verwaltung scheint unerschwerlich auf Unwillen zu stoßen. Wahlen – wiederholt angekündigt und dann verschoben – haben noch nicht stattgefunden. Es bleibt abzuwarten, ob sie abgehalten werden und inwieweit dies für die – bislang buchstäblich nicht vorhandene – politische Dynamik in den von der SPLM/A gehaltenen Gebiete Wirkung entfaltet.

Im Zusammenhang mit den von der SPLM/A begangenen Menschenrechtsverletzungen im Konfliktgebiet wurde mir zur Kenntnis gebracht, daß Frauen, die zu den Binnenvertriebenen gehören, von SPLM/A-Kämpfern systematisch vergewaltigt wurden; derartige Übergriffe wiederholten sich. Die Verbrecher scheinen in der Regel straffrei auszugehen, und ich kann keinerlei ernsthafte Versuche ausmachen, daran etwas zu ändern, wenn es sich bei den Tätern um Soldaten der SPLM/A handelt.

Verwiesen sei auch auf die Lage in Ost-Äquatoria, die sich trotz der Bemühungen seitens des Neuen Sudanesischen Kirchenrats nicht



wesentlich zum Besseren hin entwickelt hat. Immer wieder kommt es zu Zusammenstößen zwischen den Dinka und den Didinga, und die Didinga, die von einem SPLM/A-Offizier regiert werden, fühlen sich noch immer unter militärischer Besatzung.

Auf der Habenseite zu verbuchen ist, daß das Programm des UNICEF zur Demobilisierung der Kindersoldaten Fortschritte macht, doch mangelt es an Ausbildung und Aufklärung, um künftige Rekrutierungen zu verhindern. Obwohl das UNICEF mit einigem Erfolg versucht, der SPLM/A die Begründungen für ihre weitgehende Inaktivität zu entziehen, ist es doch nun an dieser, sich ihrer Verantwortung zu stellen und sich das Programm tatsächlich zu eigen zu machen. Für den verantwortungsvollen Umgang mit der Problematik bleibt die internationale Beobachtung vorerst von ausschlaggebender Bedeutung.

### *Erdöl und Recht auf Entwicklung*

Der Konflikt wird tatsächlich durch die Erdölproblematik angeheizt, insofern der Krieg in Sudan eine Folge des Kampfes um Macht und Rohstoffe ist. Die Regierung hat sich mehrfach auf das Recht auf Entwicklung berufen. Aus meiner Sicht muß es konkret um die Nutzung der Ölerträge auf der Grundlage einer Vereinbarung mit dem Süden zum wirtschaftlichen Wohle des gesamten Landes gehen.

Verweisen möchte ich auf die mit Resolution 41/128 der Generalversammlung verkündete »Erklärung zum Recht auf Entwicklung« (Text: VN 6/1987 S. 213f.), nach der davon ausgegangen wird,

»daß Entwicklung ein umfassender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Prozeß ist, der die ständige Steigerung des Wohls der gesamten Bevölkerung und aller Einzelpersonen auf der Grundlage ihrer aktiven, freien und sinnvollen Teilhabe am Entwicklungsprozeß und an der gerechten Verteilung der daraus erwachsenden Vorteile zum Ziel hat«.

Hier muß vor allem die Notlage der Menschen in dem Gebiet der Erdölförderung Beachtung finden.

In Erinnerung gerufen sei auch die Resolution 2001/9 der Menschenrechtskommission; in dieser betont das Gremium

»die Notwendigkeit, auf nationaler Ebene ein gesetzliches, politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld zu schaffen, welches die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung ermöglicht, und unterstreicht die Bedeutung einer demokratischen, partizipatorischen, transparenten und rechenschaftspflichtigen Regierungsführung sowie die Notwendigkeit wirkungsvoller nationaler Mechanismen wie die nationalen Menschenrechtskommissionen, um die Achtung der bürgerlichen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und sozialen Rechte ohne Unterschied sicherzustellen«.

Ich wiederhole daher meine Empfehlung, die Gewährung von Entwicklungshilfe an spürbare Fortschritte auf dem Gebiet der Menschenrechte zu binden.

### **Die Rolle der Vereinten Nationen und anderer Akteure**

Im Blick auf die Rolle der Vereinten Nationen in Sudan und die Notwendigkeit einer Stärkung der Zivilgesellschaft sind die schon erwähnten Maßnahmen der technischen Hilfe durch das Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Khartum besonders hervorzuheben. Diese Unterstützung zielt mittels Aufklärung über Förderung und Schutz der Menschenrechte auf den Aufbau und die Stärkung der nationalen Eigenkapazitäten im Menschenrechtsbereich hin. Nach meiner Auffassung sollten noch mehr Ressourcen und Mitarbeiter in diese Maßnahmen der technischen Kooperation eingebracht werden. Die Behörden in Khartum haben zwar die erste Phase der Zusammenarbeit mit dem Amt der Hochkommissarin eingeleitet, doch möchte ich die Regierung ausdrücklich dazu ermutigen, aktiv eine fördernde Rolle zu spielen und auch die Initiative zu Folgemaßnahmen zu ergreifen, die die bisher geleistete Ausbildungsarbeit sinnvoll ergänzen könnten. Dazu sollten auch Maßnahmen der Bewußtseinsbildung gehören wie etwa die Verbreitung der internationalen Menschenrechtsdokumente und auch der Schlußbemerken-

gen, die die Vertragsorgane zu den jeweiligen periodischen Länderberichten Sudans abgeben.

Jede Initiative zugunsten des Friedens in Sudan sollte – sei es im menschenrechtlichen Bereich oder im Rahmen des Friedensprozesses – in einen breiteren politischen Kontext eingebettet sein. Während ich die schwierige Arbeit auf dem humanitären Gebiet mit Genugtuung verfolgen konnte, muß ich zugleich anmerken, daß oft die politische Dimension fehlt. Ich bin der Überzeugung, daß humanitäre Nothilfe und die technische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Menschenrechte in eine umfassende Strategie für eine politische Lösung des Konflikts einfließen sollten. Daher ist ein deutliches politisches Engagement des UN-Generalsekretärs unverzichtbar; seine Neutralität und Objektivität sind fraglos hilfreich. Viel stärker als die Bemühungen einzelner Regierungen würden Initiativen von seiner Seite die Chance eröffnen, die gesamte internationale Gemeinschaft wirksam an der Unterstützung des Friedensprozesses zu beteiligen.

Zweimal hatte ich die Gelegenheit, Sudan zu einem höchst interessanten Zeitpunkt zu besuchen, nämlich als sich die Möglichkeit eines Durchbruchs bei den Friedensverhandlungen und ein rasch voranschreitender Wandel der internationalen Sichtweise (unter anderem verbunden mit einer stärkeren Einbeziehung der Vereinigten Staaten und weiterer Länder wie Ägypten und Kenia) abzeichnete. Wenn gleich mir bewußt ist, daß die Situation nach dem 11. September 2001 das Risiko des Mißbrauchs – unter dem Deckmantel des Kampfes gegen den Terrorismus – in sich birgt, so empfinde ich doch einen vorsichtigen Optimismus angesichts der Chancen, die sich aus dieser gewandelten Ausgangslage ergibt. Ich glaube, daß nur ein langfristiger, umfassender und einheitlicher Ansatz der einzig mögliche Weg einer erfolversprechenden Friedensinitiative sein kann. Zugleich ist es zur Erreichung eines nachhaltigen und gerechten Friedens unabdingbar, nicht nur die Symptome, sondern auch die dem Konflikt zugrundeliegenden Ursachen anzugehen; das erfordert natürlich auch politische Folgemaßnahmen. Unerläßlich ist es somit, daß alle betroffenen Akteure – die Zivilgesellschaft eingeschlossen – in den Friedensprozeß eingebunden werden und daß die Friedensverhandlungen von Maßnahmen der Vertrauensbildung und Demokratisierung begleitet sind, in deren Zentrum die Achtung der Menschenrechte steht. Mittlerweile spielt die Zivilgesellschaft eine zunehmend aktive Rolle. So diskutieren Intellektuelle, Politiker und Gewerkschafter die Schaffung einer nationalen Menschenrechtskommission; offene Gespräche fanden auch in Anwesenheit von Regierungsvertretern statt.

Wichtig ist, daß die internationale Gemeinschaft mit nur einer Stimme spricht und daß die Geber nicht nur Geld für Nothilfemaßnahmen ausgeben, sondern im Norden wie im Süden des Landes auch in die Förderung und Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen investieren. Es geht um die Unabhängigkeit der Gerichte, die Herrschaft des Rechts, eine gute Regierungsführung und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Das Ziel derartiger Unterstützungsmaßnahmen muß die Schaffung der Voraussetzungen für einen nachhaltigen Frieden sein.

Wenn es den Vereinigten Staaten nicht bald gelingt, aus den vorhandenen ersten Ansätzen einen umfassenden Friedensplan zu entwickeln und auch durchzusetzen, wird das Land in eine durch die Öleinnahmen und durch den Kampf um das Öl weiter angeheizte Bürgerkriegssituation zurückfallen, die schon unendliche Not über die Zivilbevölkerung gebracht hat. Die Welt und auch Deutschland darf sich dieser schrecklichen Situation, die für die Betroffenen mindestens ebenso viel Leid bedeutet wie diejenige im Nahen Osten, nicht länger verschließen. Ein gutes Zeichen ist es da, daß der Deutsche Bundestag am 28. Juni 2002 bei Enthaltung der PDS einen Antrag (Bundestags-Drucksache 14/8481) billigte mit dem Ziel, den Friedensprozeß in Sudan »in Gang (zu) setzen und nachhaltig (zu) fördern«.