

SWP-Studie

Gerrit Kurtz

Machtbeziehungen in Sudan nach dem Fall Bashirs

Von der Revolution zum Krieg



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 10
März 2024, Berlin

- Seit April 2023 herrscht Krieg in Sudan. Er ist Ausdruck grundsätzlicher Veränderungen in den politischen Machtverhältnissen. Der vorher dominierende Sicherheitssektor ist tief gespalten und die ehemals schwach vernetzte Zivilgesellschaft hoch mobilisiert.
- Einerseits ermöglichte die Konkurrenz innerhalb des Sicherheitssektors, eine zivil-militärische Übergangsregierung zu bilden. Andererseits erhöhte der weitere Aufstieg der Rapid Support Forces zur Macht das Risiko eines bewaffneten Konflikts, erst recht nach dem Putsch 2021.
- Seit Bashirs Fall 2019 haben die Sicherheitskräfte zweimal vergeblich versucht, eine alleinige Militärherrschaft zu errichten. Gleichwohl scheiterte auch die zivil-militärische Übergangsregierung, weil das Militär nach wie vor über erhebliche Machtressourcen verfügte. Sudans politische Elite trug zu diesem Ausgang bei, indem sie sich zu wenig um den Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen und zu viel um die eigene Sichtbarkeit kümmerte.
- Internationale Akteure, die Sudans Übergangsprozess stärken wollten, hätten die Sicherheitskräfte entschiedener zurückdrängen können, statt sie reflexhaft einzubinden. Viele internationale und sudanesischen Bemühungen krankten daran, dass sie entweder nur auf Einbindung oder nur auf Ausschluss der Sicherheitskräfte abstellten.
- Ein neuer Elitendeal allein mit Sudans Gewaltunternehmern wird keinen Frieden bringen, solange keine zivilen Kräfte am Tisch sitzen. Sudans beste Chance liegt vielmehr im Sozialkapital des freiwilligen Engagements seiner Bürger:innen für humanitäre Versorgung, Demokratie und lokale Versöhnung.

SWP-Studie

Gerrit Kurtz

Machtbeziehungen in Sudan nach dem Fall Bashirs

Von der Revolution zum Krieg

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 10
März 2024, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2024

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6372
ISSN (Online) 2747-5115
DOI: 10.18449/2024S10

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Ausgangslage
7	Zusammenbruch und Hinterlassenschaft der NCP-Herrschaft
9	Die Transition als Chance für den Beginn einer Transformation
11	Machtressourcen und Herausforderungen der zentralen Akteure
12	Vertrauensverlust gegenüber politischen Parteien
13	Gewaltfreier Widerstand
14	Spaltung der Sicherheitskräfte
16	Opportunistische Führer bewaffneter Gruppen
18	Zwischenfazit
19	Scheitern der zivil-militärischen Transition
19	Partnerschaft statt Distanz zum Sicherheitssektor
21	Nullsummenpolitik und mangelnde zivile Institutionalisierung
24	Scheitern des Militärputsches
24	Transaktionale Handlungsmuster greifen nicht mehr
25	Aufstieg der RSF ins politische Zentrum Sudans und Spannungen im Sicherheitssektor
28	Sudans erneuter Krieg und seine Folgen
28	Kriegsausbruch als Folge einer Eskalationsspirale
29	Konfliktdynamik zwischen Bürgerkrieg und Vernichtung
30	Aussichten für eine zukünftige politische Ordnung nach dem Krieg
33	Einbindung statt Rechenschaft: Diskussion über den internationalen Ansatz in Sudan
35	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
37	Abkürzungsverzeichnis

*Dr. Gerrit Kurtz ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe
Afrika und Mittlerer Osten.*

Machtbeziehungen in Sudan nach dem Fall Bashirs. Von der Revolution zum Krieg

Der Ausbruch des Krieges zwischen den Sudanese Armed Forces (SAF) und den Rapid Support Forces (RSF) am 15. April 2023 hat Sudan in eine tiefe Krise gestürzt. Binnen kurzer Zeit wurden Millionen Menschen vertrieben, Infrastruktur und Wirtschaft zerstört, die Gesellschaft zunehmend polarisiert und militarisiert. Sudans Hauptstadt ist zum Schlachtfeld geworden, eine De-facto-Aufteilung des Territoriums unter den Kriegsparteien scheint möglich. In Darfur werden Massaker verübt und gezielte Gewalt gegen ethnische Gruppen eingesetzt.

Deutschland war einer der wichtigsten Unterstützer der Transition in Sudan. Es investierte erhebliches diplomatisches und finanzielles Kapital in deren Erfolg. Doch der Kriegsausbruch erwischte die Bundesregierung kalt, genau wie viele ihrer Partner. Sie evakuierte hunderte deutsche und andere ausländische Staatsbürger:innen. Seitdem sucht Deutschland vergeblich nach einem wirkungsvollen Umgang mit einem Krieg, der zur größten Vertreibungskrise weltweit geführt hat.

Dabei schienen die hohe Mobilisierung von Sudans gewaltfreier Protestbewegung und die verhandelte Übergangsverfassung 2019 vielversprechend zu sein. Grundsätzlich erhöhte die Mitwirkung von Teilen der (Sicherheits-)Elite des früheren Regimes die Chancen auf erfolgreiche Demokratisierung, auch wenn diese Machtteilung auf harsche Kritik aus der Zivilgesellschaft traf. Eine gut organisierte Zivilgesellschaft übte Druck auf die zivil-militärische Übergangsregierung aus, die Ziele der Transition auch tatsächlich umzusetzen. Die zivilen Politiker:innen in der Übergangsregierung konnten in den Verhandlungen auf diesen Druck verweisen, sobald der Sicherheitsapparat Anstalten machte, die Transition zu blockieren.

Dennoch scheiterte der Übergangsprozess nach nur gut zwei Jahren mit dem Militärputsch vom Oktober 2021. Angesichts der vielen Putsche in Sudans Geschichte, zuletzt zum Sturz Bashirs, überraschte es nicht, dass die Militärs wieder die ganze Macht an sich rissen. Anders jedoch als bei früheren erzwungenen Beendigungen ziviler Regierungsführung in Sudan und bei Transitionsprozessen in der Nachbar-

schaft gelang es den Sicherheitskräften nicht, eine stabile Putschregierung zu bilden. Stattdessen ließen sie sich auf Verhandlungen über die Bildung einer zivilen Regierung ein, die im April 2023 kurz vor dem Abschluss standen. Ungewöhnlich war auch, dass der Krieg innerhalb des Sicherheitssektors ausbrach, zwischen zwei militärisch nahezu gleich starken, wenn auch in ihren Fähigkeiten komplementär aufgestellten Sicherheitskräften. Der Krieg entsprang im Zentrum des repressiven Apparats, nicht in dessen Peripherie und auch nicht zwischen diesem und der Demokratiebewegung. Damit steht der Krieg zwischen SAF und RSF auch für grundsätzliche Veränderungen im politischen System Sudans.

In dieser Studie wird untersucht, wie die angedeuteten Verschiebungen politischer Macht zustande kamen und in einem Krieg gipfelten, der Sudans gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Integrität in Frage stellt. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den Machtressourcen der wichtigsten Akteursgruppen und ihrem wechselseitigen Aushandlungsverhalten nach dem Sturz Bashirs im April 2019. Allerdings reichen die Wurzeln dieser Veränderungen in die Zeit vor Bashir zurück, als die sudanesishe Regierung begann, die Bekämpfung von Aufständen bewaffneter Gruppen in der marginalisierten Peripherie an ethnische Milizen auszulagern. Zivile Oppositionsgruppen wiederum üben sich schon seit rund einem Jahrzehnt in Techniken gewaltfreien Widerstands und organisieren sich auf Graswurzelebene. Mit der Entmachtung Bashirs und der Bildung einer Übergangsregierung im August 2019 kamen diese und weitere längerfristige Entwicklungen wie in einem Brennglas zusammen.

Die gewaltsame Eskalation der Spannungen zwischen SAF und RSF war das Ergebnis zweier gescheiterter Prozesse: des demokratischen Übergangsprozesses und des auf ihn folgenden Putsches. Im ersten gelang es den demokratischen politischen Akteuren nicht, ihren Zusammenhalt zu wahren und die Macht des Sicherheitssektors substantiell zu reduzieren. Die Übergangsregierung unter Premierminister Hamdok setzte auf eine vertiefte Partnerschaft mit den Sicherheitskräften, konnte dabei aber weder deren Unterstützung noch die der demokratischen Protestbewegung gewinnen. Anstatt das Terrain für zivile Politik institutionell zu sichern, verfolgten die politischen Parteien eine Nullsummenpolitik, sowohl untereinander als auch zunehmend gegenüber dem Militär. Auf der anderen Seite misslang es den Sicherheitskräften, ihre Herrschaft zu festigen, nachdem sie die

zivilen Mitglieder aus der Regierung entfernt hatten. Deshalb erklärten sich die Sicherheitskräfte ab Sommer 2022 bereit, die Regierungsgewalt an eine zivile Regierung abzutreten. Immerhin gab es keine geeinte politische Kraft, die als Steigbügelhalter für eine Militärregierung dienen wollte. Das war der fortwährenden zivilgesellschaftlichen Mobilisierung und internationalem Druck zu verdanken. Zudem vertiefte der Putsch die Differenz zwischen SAF und RSF, die auf unterschiedliche politische Partner setzten, welche einander wiederum als Hauptgegner sahen: Die SAF stützten sich auf die islamistischen Loyalisten des Bashir-Regimes, während die RSF versuchten, durch Übernahme einer demokratischen Rhetorik wichtige politische Parteien für sich zu gewinnen (welche sich freilich um Unabhängigkeit bemühten).

Dass nach Äthiopien ein weiterer Übergangsprozess in der Region in massiver Gewalt endete, gibt Anlass dazu, den vorherrschenden internationalen Ansatz zur Förderung solcher Transitionen zu überdenken. Die Verantwortung für den Krieg tragen die Konfliktparteien, aber Sudans internationale Unterstützer und seine politische Elite hätten mehr tun können, die Bedingungen zu entschärfen, die diese Eskalation ermöglichten. Sie hätten stärkere Anreize für die Etablierung demokratischer Institutionen setzen und mehr Druck auf die Sicherheitskräfte ausüben können, damit diese ihre wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen, auch im Ausland, in den Dienst des Gemeinwohls stellen.

Um Übergangsprozesse wie in Sudan effektiver voranzubringen, sollte ein veränderter internationaler Ansatz angewandt werden, der auch Orientierung für Friedensgespräche bietet. Nichtinklusive Abkommen in Sudans Geschichte bildeten immer wieder den Nährboden für Gewalt. Ein erneutes Machtteilungsabkommen, das die Sicherheitskräfte in die Politik einbindet, würde ein hohes Risiko bergen, diese Gewaltgeschichte fortzuschreiben. Stattdessen sollten internationale Akteure so weit wie möglich die internationalen Finanz- und Unterstützungsnetzwerke der Sicherheitskräfte eindämmen, zivilgesellschaftlichen Akteuren flexibler Rückhalt gewähren und in einem künftigen Übergangsprozess größeren Wert darauf legen, dass demokratiefördernde Veränderungen auf nationaler und lokaler Ebene institutionell verankert werden. Im Zentrum einer möglichen Nachkriegsordnung Sudans sollte eine umfassende Sicherheitssektorreform stehen.

Ausgangslage

Am 11. April 2019 endete die Herrschaft von Omar al-Bashir, als ihn seine eigenen Sicherheitskräfte entmachteten.¹ Seit dem 30. Juni 1989 hatte er, gestützt auf die National Congress Party (NCP) als Teil einer islamistischen Bewegung, an der Spitze eines autoritären Staates gestanden. Am Ende scheiterte sein Herrschaftssystem an seinen eigenen Widersprüchen. Die Bedingungen, die zu Bashirs Fall und dem Ende der NCP-Regierung geführt hatten, wirkten nach und erschwerten es deren ehemaligen Kräften später, wieder die Macht zu übernehmen.²

Zusammenbruch und Hinterlassenschaft der NCP-Herrschaft

Das NCP-Regime konnte nie auf eine breite Basis in der Gesellschaft bauen, sondern musste sich durch andere Mechanismen stabilisieren. Dazu zählten gewaltsame Repression, der Kauf der Loyalität von Oppositionsparteien und Teilen der Bevölkerung sowie internationale Unterstützung. Seine relative Blüte bestand während des Ölbooms von 1999 bis zur Sezession Südsudans 2011. Mit der friedlichen Abspaltung des Südens im Juli 2011 verlor Sudan 70 Prozent seiner Staatseinnahmen, da die meisten

Ölquellen im Süden liegen. Eine wachsende Goldproduktion konnte diesen Einbruch nicht wettmachen, den die Regierung eine Zeitlang mit der Monetarisierung des aus ihm resultierenden Budgetdefizits auszugleichen versuchte, also einer massiven Erhöhung der im Umlauf befindlichen Geldmenge durch die Zentralbank.³ Diese Strategie trieb jedoch die Preise in die Höhe – und die Menschen bereits vor 2018 auf die Straße.

Die Fähigkeiten des NCP-Regimes zur Repression schwanden, weil sowohl die islamistische Bewegung als auch die Sicherheitskräfte aus jeweils unterschiedlichen Gründen auseinanderbrachen. Unzufrieden mit der Abspaltung Südsudans und der mangelnden Konsolidierung der islamistischen Herrschaft, wandten sich führende Mitglieder von der Bewegung ab und gründeten eigene islamistische Parteien.⁴

Bashir entglitt die Kontrolle über den Sicherheitssektor. SAF-Angehörige stellten sich 2019 auf die Seite der Demonstranten, ebenso wie Kinder hochrangiger SAF-Generäle. So verbündeten sich die SAF, der Geheimdienst und paramilitärische Kräfte gegen Bashir, um eine offene Auseinandersetzung zwischen Teilen der Sicherheitskräfte zu verhindern. Diese hätte ihre jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Privilegien gefährdet. Nicht zuletzt entfremdete die gewaltsame Repression wichtige Teile der sudanesischen Wirtschaftselite, die ihre langfristigen Interessen durch drohende Instabilität gefähr-

1 Die Studie basiert auf Forschungsreisen nach Khartum im Dezember 2019 und März/April 2022, Telefoninterviews und Konsultationen seit 2019, der Auswertung von Statements und Dokumenten der beteiligten Akteure sowie der einschlägigen Sekundärliteratur.

2 Wenn in Sudan von den Angehörigen des Bashir-Regimes gesprochen wird, gibt es unterschiedliche Bedeutungen. Diese beziehen sich auf die Mitglieder der National Congress Party (früher National Islamic Front, NIF), die mittlerweile verbotene Regierungspartei, können aber auch Angehörige der Sudanesischen Islamischen Bewegung oder jedwede Sympathisanten und ehemalige Angestellte von Regierungsorganisationen einschließen. Andere gängige Bezeichnungen sind *al-Ingaz* bzw. National Salvation Regime (so nannte sich die Putschregierung 1989 selbst) und *Kizan* (wörtlich »Becher«, so bezeichnete NIF-Führer Hassan al-Turabi seine Gefolgsleute).

3 Alex de Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa. Money, War and the Business of Power*, Cambridge, UK: Polity, 2015, S. 69ff. Zwischen 2015 und 2019 stieg die Geldmenge um 736%. Central Bank of Sudan, *Economic & Financial Statistics Review*, 60 (Oktober – Dezember 2019) 4, <<https://cbos.gov.sd/en/content/4th-quarter-2019>> (eingesehen am 29.2.2024).

4 Atta Elbattahani, »Sudan: Transition to Democracy after 2011, a Dismembered State Navigating Uncertainties«, in: Ibrahim Elbadawi/Samir Makdisi (Hg.), *Democratic Transitions in the Arab World*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017, S. 269 – 304.

Übersicht wichtiger Ereignisse seit Dezember 2018

Dezember 2018	Proteste gegen steigende Brotpreise beginnen in Ed-Damazin im Süden und kurz darauf in Atbara im Norden.	10.2.2021	Bildung des zweiten, »politischen« Kabinetts mit Führern der bewaffneten Gruppen und der FFC.
1.1.2019	Erklärung über Freiheit und Wandel, Gründung der Forces of Freedom and Change (FFC).	25.10.2021	Militärputsch. Burhan ruft den Ausnahmezustand aus und lässt Minister verhaften.
6.4.2019	Beginn des von Berufsverbänden organisierten Protestcamps vor dem Militärlagerhauptquartier in Khartum.	21.11.2021	Erklärung zwischen Burhan und Hamdok, der ins Amt zurückkehrt.
11.4.2019	Sicherheitskräfte entmachten Präsident Omar al-Bashir. Am Tag danach wird Abdel Fattah al-Burhan Vorsitzender des Übergangsmilitärrats.	2.1.2022	Nachdem es Hamdok nicht gelungen ist, eine Regierung zu bilden, tritt er zurück.
3.6.2019	Sicherheitskräfte zerschlagen das Protestcamp in Khartum, über 120 Tote.	9.1.2022	UNITAMS beginnt Konsultationen zur Beilegung der politischen Krise.
30.6.2019	Große Demonstrationen im gesamten Land, trotz Internetsperre organisiert von Widerstandskomitees und Berufsverbänden.	4.7.2022	Burhan verkündet, dass die SAF sich aus den Verhandlungen heraushalten und den Weg für eine zivile Regierung frei machen würden.
17.8.2019	Feierliche Unterzeichnung der Übergangsverfassung zwischen Militär und FFC. Am 21.8. wird der ehemalige UN-Bedienstete Abdalla Hamdok Premierminister.	5.12.2022	Die Sicherheitskräfte, die FFC sowie weitere zivile Organisationen unterzeichnen ein Rahmenabkommen, das die Bildung einer rein zivilen Regierung vorsieht. Zu den fünf noch ausstehenden Fragen zählt die Sicherheitssektorreform.
3.10.2020	Unterzeichnung des Juba Peace Agreement (JPA) zwischen Regierung und bewaffneten Gruppen. Für die Regierung unterzeichnen nur SAF und RSF.	26.3.2023	Entwurf des finalen Abkommens zur Bildung einer zivilen Regierung.
31.12.2020	UN-AU-Mission in Darfur (UNAMID) zieht ab. Zum 1.1.2021 übernimmt die politische Mission UNITAMS die Unterstützung von Transition und JPA-Umsetzung.	15.4.2023	Am Morgen beginnen heftige Kämpfe zwischen SAF und RSF in Khartum.

det sahen und ebenfalls Söhne und Töchter in der Demokratiebewegung hatten.⁵

Schließlich konnte sich Bashir nicht mehr auf internationale Unterstützung verlassen. Er versuchte zwischen den beiden damaligen Blöcken in der arabischen Welt um Katar einerseits sowie um die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) und Saudi-Arabien andererseits zu balancieren, war am Ende aber zu abhängig von der finanziellen Unterstützung durch die letzteren beiden. VAE und Saudi-Arabien waren enttäuscht, weil Bashir sich in der Katarkrise am Golf ab 2017 neutral verhalten und nicht von den heimischen Islamisten in der Regierung getrennt

⁵ John Young, *Sudan Uprising. Popular Struggles, Elite Compromises, and Revolution Betrayed*, Genf, Juni 2020 (Human Security Baseline Assessment for Sudan and South Sudan).

hatte. So entschieden sie, die Zahlungen an Bashir einzustellen, da sie ihn als unzuverlässig einstufen.⁶

Auch ohne Bashir blieb das Patronagesystem der »Ermächtigung« (*Tamkeen*) bestehen, das er und seine Herrschaftselite geschaffen hatten. Das System hatte zur Folge, dass die Ministerien voller unqualifizierter Personen waren, während der Geheimdienst die eigentliche Regierungsmacht ausübte. Der Sicherheitssektor kontrollierte einen großen Teil der Wirtschaft.⁷

⁶ Jean-Baptiste Gallopin, »The Great Game of the UAE and Saudi Arabia in Sudan«, in: *Africa and the Middle East: Beyond the Divides*, Washington, D.C.: George Washington University, Institute for Middle East Studies, Juni 2020 (The Project on Middle East Political Science Studies, Nr. 40), S. 25–30.

⁷ Anette Hoffmann/Guido Lanfranchi, *Kleptocracy versus Democracy. How Security-business Networks Hold Hostage Sudan's*

Nach Jahrzehnten von US-Wirtschaftssanktionen lagen dessen Produktivkräfte weitgehend brach. Jahrzehntlang hatte der Staat mit Hilfe von Milizen und Sicherheitskräften die Peripherien und ländliche Gebiete ausgepresst. Per Gesetz wurden Frauen diskriminiert und in ihrer persönlichen Bewegungs- und Handlungsfreiheit eingeschränkt. Obwohl Sudan sich um Annäherung sowohl an Golfstaaten als auch in jüngerer Zeit an westliche Staaten bemühte, verfügte das Land kaum über belastbare außenpolitische Partnerschaften.

Die Transition als Chance für den Beginn einer Transformation

Mit Bashirs Sturz ging auch eine Gelegenheit für tiefen Wandel des militarisierten politischen Systems einher, das er entscheidend geprägt hatte. Forschungen zu Regimewandeln zeigen, dass gewaltfreie Bewegungen größere Erfolgchancen haben als gewalttätige Aufstände.⁸ »Erfolg« meint hier allerdings den Moment des Umsturzes, nicht notwendigerweise dauerhafte Demokratisierung. Die Forschung zu demokratischen Transitionen betont seit langem, dass die Beteiligung von Kräften des früheren Regimes im Sinne eines verhandelten Übergangs (»pacted transition«) die besten Aussichten für einen friedlichen Wechsel eines politischen Regimes bietet.⁹

Soll ein verhandelter Übergang erfolgreich sein, muss der innen- und außenpolitische Druck auf die Übergangsregierung hoch bleiben.

Solche »verhandelten Revolutionen« folgen oft dann, wenn auf die Person eines Herrschers ausgerichtete Regierungssysteme zusammenbrechen. Weitere begünstigende Faktoren sind die Spaltung und teilweise die Unterstützung für den Wandel durch den Sicherheitsapparat, die Ablehnung von Gewalt durch die Reformkräfte, verbunden mit expliziter Unterstützung für Gewaltfreiheit, die

Offenheit gegenüber liberalen internationalen Akteuren sowie eine eher schwache Staatlichkeit.¹⁰ Diesen Übergangsprozessen zugrunde liegen oft Aushandlungen zwischen Reformern des alten Systems und moderaten Kräften der Opposition. Dabei kommt es darauf an, dass der innere und äußere Druck auf die Kräfte des früheren Regimes auch nach Beginn der Transition bestehen bleibt, damit diese sich einem weiteren Verlust ihrer Macht im Zuge der Stärkung von Rechtsstaat, Mitbestimmung und wirtschaftlicher Öffnung fügen. Gewaltfreie Transitionen führen dann eher zu Demokratie, wenn sie Protestbewegungen auch nach dem Wechsel einbinden bzw. jene die Beteiligung aktiv einfordern und wenn die zivile politische Elite gemäßigte Ziele verfolgt und kompromissbereit ist.¹¹

Im Falle Sudans war es das Zusammenwirken von vier Faktoren, welche eine verhandelte Transition begünstigten.¹² Da war erstens die andauernde Mobilisierung einer breiten gesellschaftlichen Bewegung im ganzen Land, vor allem getragen von jungen Menschen. Die ersten Proteste tauchten im Dezember 2018 in der Peripherie auf, nämlich in Atbara im Norden und Ed-Damazin im Süden, bevor sie Khartum erreichten. Dabei war diese Bewegung resilient selbst gegenüber heftiger Repression. Ein Wendepunkt war der »Millionenmarsch« am 30. Juni 2019, bei dem trotz Internet- und Telefonsperren Hunderttausende auf die Straße gingen, nachdem die Sicherheitskräfte am 3. Juni das zentrale Protestcamp vor dem Militärhauptquartier in Khartum gewaltsam aufgelöst hatten. Die Sicherheitskräfte hätten diese Bewegung nur mit dauerhafter und skrupelloser bewaffneter Gewalt unterdrücken können.

Diese Option stand ihnen wegen ihrer Spaltung – dies war der zweite entscheidende Faktor – nicht offen. Es blieb attraktiv für Teile der Sicherheitskräfte, sich als die wahren Vertreter der Revolution darzustellen und um die Gunst der Bevölkerung zu buhlen. Massive Gewaltanwendung gegen die Zivilbevölkerung hätte diesen Graben zwischen den Sicherheitskräften vertieft und das Risiko einer bewaffneten Auseinandersetzung im Sicherheitssektor erhöht, da

Private Sector and the Democratic Transition, Den Haag: Clingendael, Oktober 2023 (CRU Report).

⁸ Erica Chenoweth/Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works. The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York: Columbia University Press, 2013.

⁹ Gary A. Stradiotto/Sujian Guo, »Transitional Modes of Democratization and Democratic Outcomes«, in: *International Journal on World Peace*, 27 (2010) 4, S. 5–40.

¹⁰ George Lawson, »Revolution, Nonviolence, and the Arab Uprisings«, in: *Mobilization*, 20 (2015) 4, S. 453–470 (465).

¹¹ Jonathan C. Pinckney, *From Dissent to Democracy. The Promise and Perils of Civil Resistance Transitions*, Oxford: Oxford University Press, 2020.

¹² Vgl. Sharan Grewal, »Why Sudan Succeeded Where Algeria Failed«, in: *Journal of Democracy*, 32 (2021) 4, S. 102–114.

sich möglicherweise eine Kraft, wenn auch nur rhetorisch, auf die Seite der Zivilgesellschaft geschlagen hätte.

Drittens waren die Gegner des Sicherheitssektors zumindest Anfang 2019 noch gut organisiert. Mit der Erklärung für Freiheit und Wandel vom 1. Januar 2019 bildete sich eine gemeinsame zivile Front, die politische Parteien, Gewerkschaften, Graswurzelbewegungen und bewaffnete Gruppen einschloss – die Forces of Freedom and Change (FFC). In Gestalt der Sudanese Professionals Association (SPA) gab es eine Organisation, die als Transmissionsriemen innerhalb der FFC zwischen der alten Garde der politischen Parteien¹³ und den jungen Aktivistinnen und Aktivisten der Straße agieren konnte. SPA und FFC konnten im Namen der Demokratiebewegung verhandeln, woraus die Übergangsverfassung vom 17. August 2019 entstand.

Schließlich waren die regionalen und internationalen Akteure, die Einfluss in Sudan hatten, zu Anfang des Übergangsprozesses relativ geschlossen. Hatten arabische Mächte noch das Militär mit einer großzügigen Finanzspritze von drei Milliarden US-Dollar kurz nach dem Fall Bashirs bedacht,¹⁴ setzten sie sich nach dem Massaker vom 3. Juni 2019 für Verhandlungen zwischen Demokratiebewegung und Militär ein, weil sie massive Instabilität in Sudan fürchteten. Die USA, die Europäische Union (EU), die Afrikanische Union (AU) und die Vereinten Nationen (UN) unterstützten den demokratischen Übergangsprozess ebenfalls, nicht zuletzt weil seine tragenden Akteure in der zivilen politischen Szene Sudans im weiteren Sinne liberal waren. Sie richteten sich ausdrücklich gegen die gesellschaftliche Unterdrückung durch das islamistische Bashir-Regime mit seiner Kleiderordnung für Frauen, rückwärts-gewandten Scharia-Gesetzgebung und Sittenpolizei.

13 Politische Parteien waren in Sudan grundsätzlich erlaubt, litten aber erheblich unter Repression und Kooption des NCP-Regimes. Einige Parteien traten bei (unfreien) Wahlen an und stellten einzelne Abgeordnete im (undemokratischen) Parlament.

14 Bis Ende 2019 erhielt Sudan 500 Millionen US-Dollar als Finanzspritze der Zentralbank sowie Sachleistungen (u.a. Treibstoff und Weizen) im Wert von einer Milliarde US-Dollar. »Sudan Has Received Half the \$3 Billion Promised by Saudi Arabia and UAE«, *Reuters*, 8.10.2019, <<https://www.reuters.com/article/us-sudan-emirates-saudi-idUSKBN1WN137>> (eingesehen am 13.10.2023).

Machtressourcen und Herausforderungen der zentralen Akteure

Jeder Übergangsprozess ist, vereinfacht gesagt, von einem Tauziehen zwischen Kräften des (fortschrittlichen) Wandels und Beharrungskräften des *ancien régime* gekennzeichnet. Tatsächlich ziehen die wichtigsten Akteure einer Transition sogar oft in mehr als zwei Richtungen, so auch in Sudan. Dabei bringen alle Akteure unterschiedliche Machtressourcen zur Geltung, über die sie aufgrund ihrer Organisation und Ausrichtung verfügen. Solche Ressourcen betreffen vier grundsätzliche Felder politischer Auseinandersetzung in jedem Staatswesen: Sicherheit, Wirtschaft, Legitimität sowie internationale Beziehungen. Die Verteilung dieser Machtressourcen bildet den strukturellen Rahmen, in dem der politische Wettbewerb eines Übergangsprozesses stattfindet. Für die Handlungsmacht der politischen Akteure spielen dazu Faktoren wie ihre Fachexpertise, ihre Erfahrung und ihre organisatorischen Fähigkeiten im Verhältnis zu den anderen Akteuren eine Rolle, sowie ihre Bereitschaft, Koalitionen einzugehen und Kompromisse zu schließen.¹⁵

Konstitutiv für einen Übergangsprozess nach Jahrzehnten autoritärer Herrschaft ist der Wandel der Machtverhältnisse. Im Gegensatz zu stabilen autoritären oder demokratischen Regimen besteht erhebliche Unsicherheit darüber, welche »Spielregeln« im politischen Raum noch gelten, und daher auch, wer welche Ressourcen wie einsetzen kann.¹⁶ Der Sturz

Bashirs und die Unfähigkeit des Militärs, angesichts fortwährender Proteste allein zu regieren, wirbelten die politischen Beziehungen in Sudan durcheinander.

Im Wettbewerb dieser Kräfte ist entscheidend, »wer schneller lernen kann und diese Lernerfolge erfolgreicher einsetzen kann«.¹⁷ Die handelnden Akteure interpretieren jede Maßnahme oder politische Aussage als eine Runde in einem Spiel, das die Macht der einzelnen Spieler definiert. Dieses Spiel bedeutet, dass die jeweiligen Akteure stets versuchen, ihren Handlungsspielraum zu erweitern, dabei aber nie genau wissen, wie weit sie gehen können, ohne dass es zu einer Zerreißprobe kommt. Zwar bietet die Fluidität eines Übergangsprozesses die Chance für tiefgreifendere Veränderungen am politischen System als sonst. Aber ein zu schneller Wandel macht auch einen Rückfall in den Autoritarismus wahrscheinlicher, weil die demokratischen Kräfte noch nicht abgesichert und ihre Vorstellungen noch nicht ausreichend institutionell verankert sind. Zu vorsichtiger oder zu langsamer Wandel beinhaltet gleichwohl das Risiko, dass dieselben oder neue Eliten die auf Ausbeutung gerichteten Institutionen des Staates für sich nutzen (»state capture«)¹⁸ oder erneute Protestwellen einer mobilisierten Zivilgesellschaft einen Umsturz herbeiführen. Eine Balance zwischen diesen beiden Kräften, die einen wirklich nachhaltigen Wandel hin zu einer

¹⁵ Im Vordergrund steht hier die Handlungsmacht der zentralen politischen Akteure (Agency) im Unterschied zu stark strukturell basierten Ansätzen, vgl. Roger Mac Ginty, »Key Concepts in Political Transitions«, in: Hans-Joachim Giessmann u.a. (Hg.), *The Elgar Companion to Post-Conflict Transition*, Cheltenham: Edward Elgar, 2018, S. 10–24.

¹⁶ Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain*

Democracies, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, S. 5.

¹⁷ Michele Dunne, »Fear and Learning in the Arab Uprisings«, in: *Journal of Democracy*, 31 (2020) 1, S. 182–192 (191). Zitat übersetzt vom Autor dieser Studie.

¹⁸ Christine Cheng u.a., *Synthesis Paper: Securing and Sustaining Elite Bargains that Reduce Violent Conflict*, London: Stabilisation Unit, April 2018 (Elite Bargains and Political Deals Project).

stabilen liberalen Demokratie ermöglicht, erreichen auf Antrieb nur sehr wenige Übergangsprozesse.¹⁹

Zentral für den Ausgang von Übergangsprozessen sind daher sowohl die Machtressourcen als auch die Dynamik, die aus dem Lern- und Anpassungsverhalten und den Strategien der wichtigsten Akteure entsteht. Nach dem Fall Bashirs waren dies vor allem die politischen Parteien, die Demokratiebewegung in der Zivilgesellschaft, die Sicherheitskräfte und die bewaffneten Gruppen. Im Hintergrund wirkten darüber hinaus wirtschaftliche Eliten und Angehörige des früheren Regimes mit, deren Rolle im Einzelnen jedoch schwer zu durchschauen ist.

Vertrauensverlust gegenüber politischen Parteien

In einem Übergangsprozess von einem autokratischen zu einem demokratischen System kommt politischen Parteien eine entscheidende Rolle zu. Mit ihrem Personal und ihrer Programmatik bilden sie eine Alternative zur bisherigen Regierungspartei sowie einen Transmissionsriemen zur sozialen Bewegung, welche den Übergangsprozess angestoßen hat. Gleichwohl sind sie selbst geschwächt von der autoritären Herrschaft. Ihnen mangelt es an Regierungserfahrung, sie verfügen nur über eingeschränkten Rückhalt in der Bevölkerung und sind möglicherweise in einem Nullsummenverständnis von Politik gefangen, was Kooperation erschwert. Diese Probleme sind allesamt in Sudan sichtbar.

Die Nullsummenpolitik der politischen Parteien beförderte die Polarisierung des zivilen Sektors.

Sudan weist ein vielfältiges Spektrum politischer Parteien auf. Dazu gehören die beiden »traditionellen« Parteien und ihre Abspaltungen, die National Umma Party (NUP) und die Democratic Unionist Party (DUP). Beide sind aus Verbindungen islamischer Orden mit der aufstrebenden handeltreibenden Klasse entstanden, die bis in die britische Kolonialzeit zurückreichen.²⁰ Daneben gab es früher die »moder-

nen« Parteien an den jeweiligen Rändern des politischen Spektrums: die Sudanese Communist Party (SCP) und die National Islamic Front (NIF, später National Congress Party, NCP) mit ihren jeweiligen Ablegern. Die NCP wurde nach Präsident Bashirs Sturz verboten. Schließlich existiert eine Reihe kleinerer, aber durchaus einflussreicher Parteien, welche aus Universitätspolitik (wie die Sudanese Congress Party) oder panarabischen Verbindungen (Baath Party) entstanden sind.

Die Parteien leiden unter erheblichem Vertrauensverlust in der Bevölkerung und besonders im gewaltfreien Widerstand. Aktivist:innen werfen ihnen vor allem die wiederholte Kooperation mit dem Militär und Militärregierungen vor. Kooption gibt es seit langem. Alle Phasen ziviler Herrschaft wurden durch Putsche beendet, bei denen das Militär mit einzelnen politischen Parteien zusammenarbeitete: Die NUP (1958), die SCP (1969) und die NIF (1989) sahen es jeweils als opportun an, sich mit dem Militär gegen ihre innenpolitischen Gegner zu verbünden.²¹ Die Nullsummenmentalität vieler politischer Führer beförderte die Polarisierung und führte dazu, dass sie sich vor allem um ihr politisches Überleben kümmerten und Eliten sich »wie Diktaturen« verhielten, wenn sie an die Regierung kamen.²² Außerdem entstammt das politische Führungspersonal einer dünnen sozialen Schicht, die weniger unter den Folgen ihrer Fehler leiden musste als die Gesamtbevölkerung.²³

Eine besondere Schwierigkeit für die Zusammenarbeit der politischen Parteien untereinander während der Übergangsregierung 2019–2021 lag darin, dass völlig unklar war, wie viel Rückhalt die einzelnen Parteien in der Bevölkerung hatten. Meinungsumfragen gab es nicht. Bevölkerungs- und Wirtschaftsdaten waren überwiegend veraltet oder lückenhaft. Die letzten demokratischen Wahlen hatten 1986 stattgefunden,²⁴ als die Mehrheit der Bevölke-

Rift Valley Institute, Februar 2023 (XCEPT Research Paper), S. 11.

21 Salah Ben Hammou, »The Varieties of Civilian Praetorianism: Evidence from Sudan's Coup Politics«, in: *Armed Forces & Society* (online), 28.2.2023, <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095327X231155667>>.

22 Nada Ali, *Stubborn Historical Legacies. Power Relations and Government Policy in Sudan*, Dokki (Gizeh): The Economic Research Forum (ERF), Mai 2022 (ERF Working Paper, Nr. 1551), S. 6f.

23 Ebd., S. 8f.

24 Das NCP-Regime führte zwar regelmäßige Wahlen durch, aber viele Oppositionsparteien boykottierten diese,

19 Mac Ginty, »Key Concepts in Political Transitions« [wie Fn. 15].

20 Magdi el-Gizouli/Edward Thomas, *The Price of Life. Revolutionary Agency and Political Impasse in Post-Bashir Sudan*,

rung von heute noch gar nicht geboren war. Damals hatte die NUP die meisten Stimmen erhalten. Unter der NIF/NCP-Herrschaft galt die NUP auch als wichtigste Oppositionspartei. Bereits in den Oppositionskoalitionen gegen Bashir war die NUP daher unzufrieden, wenn sie auf einer Stufe mit kleinen Kaderparteien wie der Baath-Partei in den jeweiligen Entscheidungsgremien vertreten war, »die es nie in ein gewähltes Parlament geschafft hatten«.²⁵

Führende Vertreter der politischen Parteien sprachen offen über ihre strukturellen Schwächen, ihre mangelnde Erfahrung und unzulängliche politische Ausbildung. »Wir waren nicht vorbereitet, als Bashir gestürzt wurde. Wir hatten den Wandel nicht so schnell erwartet«, sagte ein NUP-Vertreter.²⁶ Ein Mitglied des Politbüros der Sudanese Congress Party meinte, politische Parteien seien zwar nicht reif, aber sie würden auch nicht reifer, wenn sie nicht Teil der Regierung seien.²⁷

Dennoch brachten die politischen Parteien Machtressourcen ein, über die andere Akteure in dieser Form (bis dato) nicht verfügten. Die jeweiligen Parteiführungen waren Ansprechpartner für nationale und internationale Konsultationen. Auch verfügten die Parteien über ein gewisses Maß an politischer Organisation, die es ihnen ermöglichte, an Wahlen und Verhandlungen teilzunehmen. Schließlich besaßen sie politisch-taktische Expertise, die sie in Verhandlungen mit anderen Stakeholdern, besonders dem Militär, einbrachten.

Gewaltfreier Widerstand

Sudan besitzt eine lange Tradition gewaltfreier Proteste. 1964, 1985 und 2019 mündeten gewaltfreie Protestbewegungen in den Sturz von Militärregierungen. Die Organisationen des zivilen Widerstands entwickelten sich in einem Kontext extremer autoritärer Repression unter dem NCP-Regime. Dieses verbot Gewerkschaften und Berufsverbände, welche zusammen mit Universitäten führende Rollen bei den früheren Aufständen gespielt hatten, und etab-

weil die Regierung staatliche Ressourcen für sich nutzte und freie Organisationen unterdrückte.

²⁵ El-Gizouli/Thomas, *The Price of Life* [wie Fn. 20], S. 16.

²⁶ Interview mit Führer der National Umma Party, Khartum, 30.3.2022.

²⁷ Interview mit Mitglied des Politbüros der Sudanese Congress Party, Khartum, 29.3.2022.

lierte regimetreue Gewerkschaften. Der Geheimdienst (National Intelligence and Security Service, NISS) knüpfte ein dichtes Überwachungsnetz, das es demokratisch orientierten Akteuren erschwerte, sich effektiv zu organisieren. Fragmentierung und Kooption bildeten daher beträchtliche Herausforderungen für zivile Akteure. So erhoben sich zwar immer wieder Proteste gegen das NCP-Regime, beispielsweise inspiriert von den Erfolgen in Ägypten und Tunesien 2011 oder aufgrund steigender Preise 2013, aber es fehlte an der Organisation, »welche in der Lage war, die Proteste anzuführen und ihnen eine Richtung zu geben«.²⁸ Angesichts von bewaffneter Gewalt, Verhaftungen und Infiltrationsversuchen galt es, resilient zu sein.

Anfangs spielte die SPA eine wichtige Vermittlerrolle zwischen Protestbewegung und Parteien.

Das Verhältnis zwischen der Demokratiebewegung, in Sudan oft schlicht als »die Straße« bekannt, und der politischen Elite ist ausschlaggebend für die Erfolgsaussichten zivilen Widerstands.²⁹ Eine zentrale Rolle nahm dabei die Sudanese Professionals Association (SPA) ein, ein Zusammenschluss inoffizieller Gewerkschaften und Berufsverbände, gegründet im Juli 2018. Als sich im Dezember 2018 landesweit Wut gegen die NCP-Regierung wegen der Erhöhung von Brotpreisen breit machte, sprang die SPA darauf an. Sie stellte das gesuchte Bindeglied zwischen den protestierenden Massen und den existierenden, elitär ausgerichteten Parteien her.

Eine Lehre aus früheren Protesten sowie den Erfahrungen des arabischen Frühlings bestand darin, eine möglichst breite Koalition aufzustellen.³⁰ Diese

²⁸ Azza Mustafa/Sara Abbas, »Learning from Uprisings: Sudan's December Revolution«, in: Jade Saab (Hg.), *A Region in Revolt. Mapping the Recent Uprisings in North Africa and West Asia*, Ottawa/Amsterdam: Daraja Press/Transnational Institute (TNI), 2020, S. 9–37 (21). Zitat übersetzt vom Autor dieser Studie.

²⁹ Grewal, »Why Sudan Succeeded Where Algeria Failed« [wie Fn. 12].

³⁰ Khalid Mustafa Medani, »Understanding the Roots, Dynamics and Potential of an »Impossible« Revolution. The Prospects and Challenges of Democratization in Sudan«, in: Lisa Blydes u.a. (Hg.), *Struggles for Political Change in the Arab World. Regimes, Oppositions, and External Actors after the Spring*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2022, S. 249–271.

würde, so hoffte man, es den Behörden erschweren, den Protest zu brechen. Daher verfasste die SPA eine Grundsatzerklärung, der sich alle relevanten oppositionellen Kräfte im Land anschlossen. Ausdrückliches Ziel dieser Erklärung für Freiheit und Wandel war es, »politische Rückendeckung« für die Protestierenden zu schaffen.³¹

Die breite Mobilisierung ist vor allem ein Erfolg dezentraler, informeller Zusammenschlüsse, der lokalen Widerstandskomitees (Local Resistance Committees). Deren Anfänge liegen etwa um 2013. Besondere Verbreitung fanden sie im Zuge der Proteste seit Dezember 2018, weswegen einige sie auch als »Hauptinnovation der Dezemberrevolution« bezeichnen.³² Vor allem junge Menschen finden sich in den lokalen Widerstandskomitees wieder. Jugendaktivist:innen profitierten von jahrelangem Training in gewaltfreien Taktiken, Organisation, Genderfragen und Führungsqualitäten nach den Protesten von 2013. Deren Taktiken machten es den umfangreichen Überwachungsnetzwerken des Regimes schwer, diese Gruppen zu infiltrieren.³³

Gerade bei jungen Menschen, die in einem Klima gesellschaftlicher und politischer Repression und wirtschaftlichen Niedergangs groß geworden waren, erzeugte die Zusammenarbeit in den Widerstandskomitees ein enormes Gefühl der Selbstermächtigung angesichts patriarchaler Machtstrukturen.³⁴ Dieses ermöglichte es der revolutionären Bewegung, Mobilisierung trotz massiver Gewalt und eigener Not aufrechtzuerhalten. Freiwillige engagierten sich auch in der Basisversorgung, beispielsweise im Rahmen von »Emergency Response Rooms« nach Ausbruch des Kriegs, die sich um die humanitäre Versorgung der lokalen Bevölkerung beispielsweise mit Gemein-

schaftsküchen und medizinischer Koordination kümmern.³⁵

Die lokalen Widerstandskomitees besitzen erhebliche Machtressourcen in der innenpolitischen Auseinandersetzung. Sie verfügen über hohe Legitimität in ihren Nachbarschaften und sind dort fest verankert. Es gibt sie im ganzen Land, in Städten und ländlichen Gegenden. In einem von der sudanesischen Übergangsregierung in Auftrag gegebenen Mapping kam das Carter Center für das Jahr 2021 auf 7.238 Jugendorganisationen, darunter 5.289 Widerstandskomitees³⁶ – eine Verbreitung, mit der keine politische Partei Schritt halten kann.³⁷ Die Gewaltfreiheit der Komitees setzt sie von anderen jungen Menschen ab, die bewaffneten Gruppen, Milizen und Sicherheitskräften beitreten. Der wirtschaftlichen Macht des Sicherheitssektors stellte die zivile Bewegung Streiks und Blockaden entgegen.

Die lokalen Widerstandskomitees sind kein einheitlicher Akteur, der ohne Weiteres in Verhandlungen eingebunden werden könnte. Ihre Mitglieder vertreten unterschiedliche politische Positionen. Um in einem repräsentativen System konkret Einfluss zu nehmen, sind sie daher auf einen Transmissionsriemen angewiesen, wie ihn politische Parteien grundsätzlich darstellen. Später entwickelten die Widerstandskomitees ihre eigenen Koordinationsmechanismen auf bundesstaatlicher Ebene, um ihre politischen Vorstellungen zu artikulieren.

Spaltung der Sicherheitskräfte

Das Militär ist so eng mit Staat und Gesellschaft in Sudan verbunden, dass es nicht nur ihm gefällige Regierungen durch Putsche an die Macht brachte, sondern Teile des Militärs revolutionären Bewegungen auch dabei halfen, diese Regierungen wieder zu stürzen. Dies hatte vor allem mit der gesellschaftlichen Nähe von Polizei- und Militärkräften zu den Führern der jeweiligen Aufstände zu tun, die in

31 Mohamed Nagi Al-Assam, *On the Experience of the Sudanese Professional Association: Personal Testimonial*, Paris/Beirut/Tunis: Arab Reform Initiative, Dezember 2022.

32 Mustafa/Abbas, »Learning from Uprisings« [wie Fn. 28], S. 28.

33 Magdi el Gizouli, *Mobilization and Resistance in Sudan's Uprising. From Neighbourhood Committees to Zanig Queens*, Rift Valley Institute, Januar 2020 (Briefing Paper), <https://riftvalley.net/wp-content/uploads/2020/02/Mobilization-and-resistance-in-Sudans-uprising-by-Magdi-el-Gizouli-RVI-X-Border-Briefing-2020_0.pdf>.

34 »Ahmed Ismat: Our Agenda Is to Bring Real Democracy to Sudan«, *Progressive International*, 22.8.2023, <<https://progressive.international/wire/2023-08-22-ahmed-ismat-our-agenda-is-to-bring-real-democracy-to-sudan/en>> (eingesehen am 31.8.2023).

35 Rawh Nasir u.a., »How Mutual Aid Networks Are Powering Sudan's Humanitarian Response«, in: *The New Humanitarian* (online), 2.8.2023, <<https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/08/02/how-mutual-aid-networks-are-powering-sudans-humanitarian-response>> (eingesehen am 31.8.2023).

36 The Carter Center, *Sudan's Youth and the Transition. Priorities, Perceptions and Attitudes*, Atlanta/Khartum, August 2021.

37 El-Gizouli/Thomas, *The Price of Life* [wie Fn. 20], S. 5.

der Regel aus der oberen Mittelschicht im Zentrum Sudans stammten.³⁸

Die Spaltung des Sicherheitssektors hat tiefe Wurzeln. Immer wieder gab es eine Entfremdung zwischen der Regierungsspitze, die durch einen Putsch ins Amt gekommen war, und dem restlichen Militär.³⁹ So begann bereits Jafa'ar Nimeiri nach seinem Putsch 1969 mit dem Aufbau konkurrierender Sicherheitsorgane, um sein Regime vor einem Staatsstreich zu schützen (»coup proofing«).⁴⁰ Daneben lagerten Regierungen seit den 1980er Jahren, zuerst unter Premierminister Sadiq al-Mahdi (NUP), die Aufstandsbekämpfung in diversen Konflikten an parastaatliche, oft ethnisch oder religiös definierte Milizen aus.⁴¹

So entstanden neben den regulären Streitkräften (SAF) und der Polizei unter anderem die Rapid Support Forces (RSF), der General Intelligence Service (GIS, früher NISS) mit seinen Operationseinheiten sowie die Popular Defense Forces. Aufgrund ihrer Größe, ihrer politischen Rolle seit dem Sturz Bashirs und schließlich dem Kriegsausbruch im April 2023 sind die RSF von besonderer Bedeutung.

Die RSF gingen aus arabischen Milizen der Region Darfur im Westen Sudans hervor, welche die Bashir-Regierung dort zur Aufstandsbekämpfung einsetzte, oft verbunden mit gezielter Gewalt gegen die Zivilbevölkerung. Dort waren sie als »Janjaweed« bekannt. RSF-Führer Mohamed Hamdan Dagalo, genannt Hemedti, gehört den Mahariya an, einem Stamm der nördlichen Reizegat-Nomaden aus Darfur. Während des vorläufigen Höhepunkts der Gewalt in Darfur 2003/04 stieg Hemedti zu einem wichtigen Milizenführer auf. Nach einer kurzen Phase der Rebellion gegen den Staat wurde er 2008 Sicherheitsberater

des Gouverneurs des Bundesstaats Süd-Darfur.⁴²

2013 schuf Präsident Bashir die RSF, zunächst unter der Kontrolle des NISS. In zwei Großoffensiven 2014 und 2015 besiegten und vertrieben die RSF in Koordination mit regulären Armee-Einheiten bewaffnete Gruppen aus Darfur. Während der Folgejahre stiegen die RSF in den Schmuggel von Migrant*innen und in die Goldproduktion ein. Außerdem wurden RSF-Truppen in großer Zahl im Jemenkrieg unter Führung der VAE und Saudi-Arabiens eingesetzt (neben einem kleineren SAF-Kontingente).⁴³ Aus diesen Quellen wuchs die Finanzkraft der RSF und ihres Führers stark an.⁴⁴ 2017 war ein wichtiges Jahr für die RSF: Hemedtis Konkurrent Musa Hilal wurde verhaftet, und die RSF wurden auf der Basis eines eigenen Gesetzes in eine »reguläre Streitkraft« unter der Hoheit des Oberkommandierenden der Sicherheitskräfte, das heißt Präsident Bashir, verwandelt. In der Folge wurden die RSF de facto zu Bashirs persönlicher Schutzgarde.

SAF und RSF verbindet das Ziel, Dominanz über den sudanesischen Staat zu behalten bzw. vollständig zu erlangen. Ihre Vorstellungen vom Staat unterscheiden sich jedoch. Das SAF-Offizierskorps sieht die Streitkräfte als einzige wirklich »nationale«, gesamtgesellschaftliche Institution an (obgleich die SAF-Führung überwiegend aus den arabischen Stämmen Zentralsudans kommt). Ihr strategisches Interesse besteht darin, die Fragmentierung des Sicherheitssektors sowie des Staates und der Gesellschaft wieder zurückzudrängen. Plurale zivile Politik, geprägt von demokratischen Auseinandersetzungen, sehen sie als Rezept für Fragilität und einen Staatszusammenbruch, wie ihn mehrere Länder in der weiteren Nachbarschaft Sudans (Jemen, Libyen, Somalia) erlebten.⁴⁵

38 Willow Berridge, *Civil Uprisings in Modern Sudan. The »Khartoum Springs« of 1964 and 1985*, London: Bloomsbury Academic, 2015, S. 121ff.

39 Harry Verhoeven, »Surviving Revolution and Democratisation: The Sudan Armed Forces, State Fragility and Security Competition«, in: *The Journal of Modern African Studies*, 61 (2023) 3, S. 413 – 437.

40 Willow Berridge u.a., *Sudan's Unfinished Democracy. The Promise and Betrayal of a People's Revolution*, London: Hurst & Company, 2022 (African Arguments), S. 165.

41 Jérôme Tubiana, *Remote-control Breakdown. Sudanese Paramilitary Forces and Pro-government Militias*, Genf: Small Arms Survey, April 2017 (Human Security Baseline Assessment (HSBA) for Sudan and South Sudan, Issue Brief, Nr. 27), <<https://www.smallarmssurvey.org/sites/default/files/resource/s/HSBA-IB-27-Sudanese-paramilitary-forces.pdf>>.

42 Ebd.

43 Bel Trew, »It's Our Biggest Employer. How a Lucrative War in Yemen Fuels Conflict in Darfur 2,000 km Away«, in: *The Independent* (online), 22.12.2019, <<https://www.independent.co.uk/news/world/africa/darfur-yemen-civil-war-sudan-soldiers-conflict-employment-a9256046.html>> (eingesehen am 26.7.2023).

44 »Exposing the RSF's Secret Financial Network«, *Global Witness*, 9.12.2019, <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/exposing-rsf-secret-financial-network/>> (eingesehen am 26.7.2023).

45 Verhoeven, »Surviving Revolution and Democratisation« [wie Fn. 39], S. 17f.

Die SAF und die RSF unterscheiden sich in ihren Vorstellungen vom Staat.

Die RSF sind weitaus weniger institutionalisiert als die SAF. Ihre Führung besteht größtenteils aus Mitgliedern der Dagalo-Familie. Hemedtis Stellvertreter ist sein Bruder Abdel Rahim Dagalo, der auch das wichtigste mit den RSF verbundene Unternehmen, Al-Junaid, leitet. Es ist vor allem in der Förderung und dem Export von Gold aktiv. Angehörige des Stamms der Reizegat bilden den Kern der RSF und stellen die meisten ihrer Kommandeure. In den Rängen finden sich Kämpfer aus vielen anderen Ethnien aus Sudans Peripherie sowie Staatsangehörige der Länder des zentralen Sahel. Viele junge Männer schlossen sich, überwiegend aus finanziellen Gründen, den RSF an, denn diese zahlen vergleichsweise hohe Gehälter.⁴⁶ Allerdings gibt es weiterhin Kräfte in den RSF, die eine Ideologie von »arabischer Vorherrschaft« verfolgen. Diese motivierte die »Janjaweed«-Milizen bereits in den 2000er Jahren, genozidale Gewalt gegen nichtarabische Gruppen aus den Stämmen der Fur, Zaghawa und Masalit auszuüben.⁴⁷ Die RSF streben Dominanz über den Sicherheitssektor an und wollen dazu eine neue Armee aufbauen, welche die alten SAF-Strukturen ersetzen würde. Insgesamt nutzen die RSF stärker informelle und persönliche Beziehungen als die SAF und versuchen vor allem mit Hilfe materieller Ressourcen und ethnischer Verbindungen Einfluss zu nehmen, während die SAF auch ihren Zugang zu öffentlichen Institutionen nutzen. Diese verschiedenen Vorgehensweisen erklären auch die unterschiedlichen Haltungen der SAF und der RSF zu einer zivilen Regierung. Setzen die RSF in erster Linie auf einen schwachen Staat mit geringer Regulierung, wollen die SAF eher den Staat unter ihrer autoritären Kontrolle behalten.

Die jeweiligen Sicherheitskräfte verfügen über beträchtliche Machtressourcen, die sie nicht nur gegen zivile Akteure, sondern auch gegeneinander einsetzen können. Am offensichtlichsten ist die Rolle der Sicherheitskräfte für die Sicherheit des Landes,

⁴⁶ Edward Thomas/Magdi El Gizouli, »Creatures of the Deposed: Connecting Sudan's Rural and Urban Struggles«, in: *African Arguments* (online), 11.11.2021, <<https://africanarguments.org/2021/11/creatures-of-the-deposed-connecting-sudans-rural-and-urban-struggles/>> (eingesehen am 7.8.2023).

⁴⁷ Julie Flint/Alex de Waal, *Darfur. A New History of a Long War*, London: Zed Books, 2008.

denn sie können zu ihr beitragen, sie aber auch beeinträchtigen. Darüber hinaus besitzen sie große wirtschaftliche und finanzielle Macht.⁴⁸ Die SAF kontrollieren etwa ein Viertel der Wirtschaft, die RSF gar die Hälfte.⁴⁹ Weitere Machtressourcen bestehen in ihren privilegierten, oft personalisierten Außenbeziehungen. Die SAF pflegen enge Beziehungen mit Ägypten, RSF-Führer Hemedti hat intensive Verbindungen zu den VAE. Sowohl SAF als auch RSF arbeiteten mit der Wagner-Gruppe und der russischen Regierung zusammen und hatten ein gutes Verhältnis zu Saudi-Arabien.

Den Sicherheitskräften fehlen jedoch drei wichtige Ressourcen: ein ziviler Unterstützungsapparat nach dem Wegfall der NCP sowie innenpolitische Legitimität und westliche Unterstützung. Die Stellung der RSF ist prekärer als die der SAF, da sie als paramilitärische Einheit erhebliche Gewalt gegen die Zivilbevölkerung ausgeübt hat. Dagegen wird die Existenz der SAF von Parteien und Demokratiebewegung zumindest nicht in Frage gestellt.

Opportunistische Führer bewaffneter Gruppen

Als Begleiterscheinung von Sudans anderen bewaffneten Konflikten und als Folge des Umgangs sudanesischer Regierungen mit Aufständen existieren zahlreiche bewaffnete Gruppen im Land. Grob lassen sich hierbei Gruppen aus dem westlichen Darfur von solchen aus dem Kontext des Nord-Süd-Konflikts sowie aus dem Osten Sudans unterscheiden. Wichtige Gruppen schlossen sich nach der Unabhängigkeit Südsudans 2011 zur Sudan Revolutionary Front (SRF) zusammen, deren Mitglieder jedoch weitgehend eigenständig blieben.⁵⁰ 2014 trat die SRF dem Bündnis Sudan Call bei, das sowohl Oppositionsparteien als

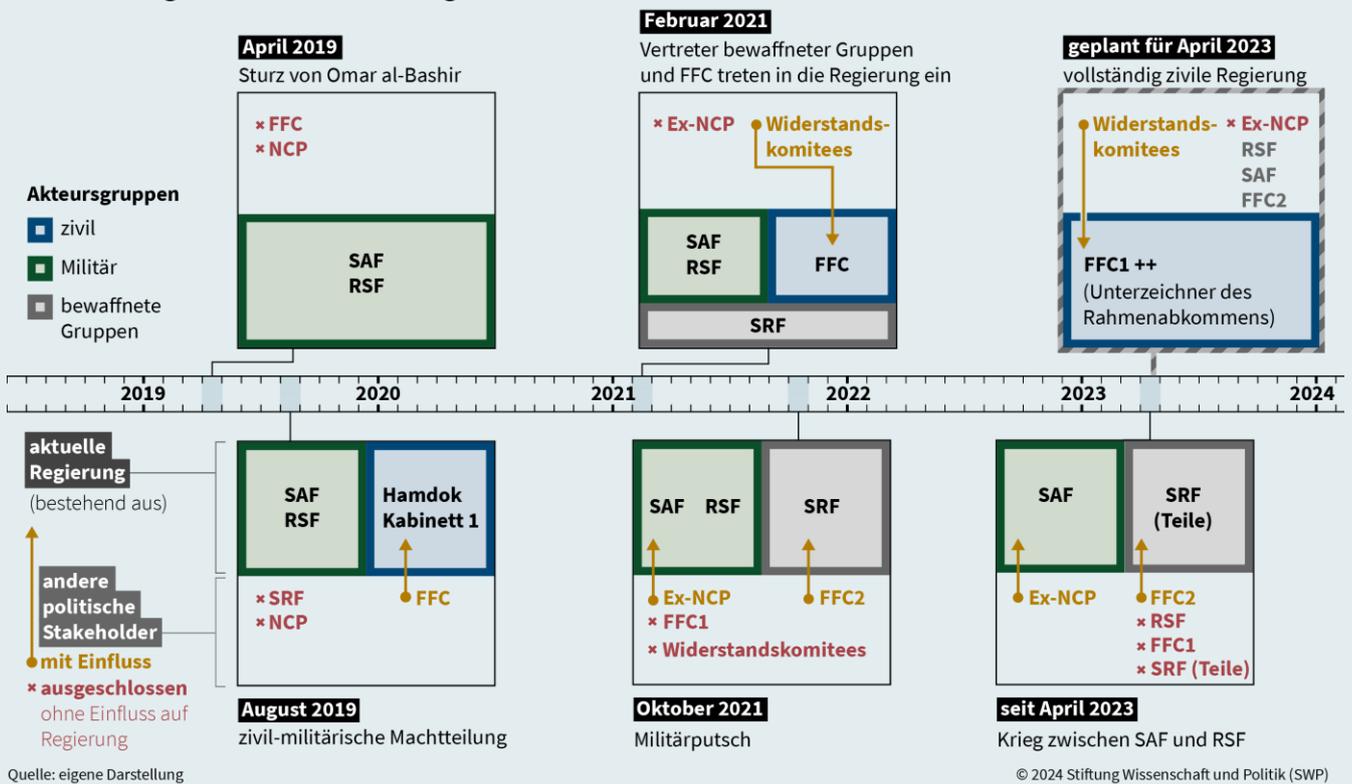
⁴⁸ Catherine Cartier u.a., *Breaking the Bank. How Military Control of the Economy Obstructs Democracy in Sudan*, Washington, D.C.: C4ADS, 2022.

⁴⁹ So der Vorsitzende des Dismantling Committee, Altayed Osman Yousef: Katharine Houreld/Hafiz Haroun, »Generals' War Chests Have Fueled Fighting in Sudan. Now They're at Risk«, in: *The Washington Post* (online), 19.4.2023, <<https://www.washingtonpost.com/world/2023/04/19/sudan-burhan-army-hemedti-rsf/>> (eingesehen am 26.7.2023).

⁵⁰ Andrew McCutchen, *The Sudan Revolutionary Front. Its Formation and Development*, Genf: Small Arms Survey, Oktober 2014.

Grafik 1

Veränderung der Machtbeziehungen in Sudan seit 2019



auch bewaffnete Bewegungen umfasste und sich gegen die NCP-Herrschaft wandte.

Ein wichtiger Unterschied bestand zwischen den Gruppen, die zum Zeitpunkt der Proteste 2018/19 noch substantielle Truppen in Sudan hatten, und denen, die de facto militärisch besiegt waren und lediglich über einige versprengte Einheiten in Libyen und Südsudan verfügten. Territorium kontrollierten insbesondere die Sudan People’s Liberation Army/ Movement-North (SPLA/M-N) unter Führung von Abdel-aziz al-Hilu sowie die Sudan Liberation Army (SLA-AW) mit Abdel Wahid al-Nur an ihrer Spitze. Die SPLA/M-N beherrscht Gebiete in den Nuba-Bergen und in Blue Nile, die SLA-AW das Territorium um den Berg Jebel Marra in Darfur. Ihre lokal verankerte Macht erlaubte ihnen, sich zurückhaltend gegenüber Verhandlungen mit der neuen zivil-militärischen Regierung in Khartum zu verhalten, zumal sie keine größeren Kämpfe mit den Sicherheitskräften mehr ausfechten mussten.

Anders war die Situation bei Gruppen aus Darfur wie der Fraktion der SLA, geführt von Mini Minawi (SLA-MM), und dem Justice and Equality Movement (JEM) unter Gebreil Ibrahim. Zum Zeitpunkt von

Bashirs Fall verfügten sie in Sudan über keine eigenen Truppen mehr und in Libyen und Südsudan lediglich über Einheiten, die oft für andere bewaffnete Akteure tätig waren, wenn es ihnen opportun erschien.⁵¹ Zudem besaßen sie anscheinend nur wenig Rückhalt in der Bevölkerung. Umso mehr waren sie daher an Verhandlungen mit den neuen Autoritäten interessiert, um Zugang zu Posten und Renten zu erhalten, die ihnen wiederum ermöglichen würden, ihre stark dezimierten Bewegungen zu vergrößern. Ihre Machtressourcen bestanden in ihrem transaktionalen Verhandlungsgeschick aus früheren Gesprächen, worin sie Hemedti ähnelten, und den Renten, die sie für ihre teils neu rekrutierten Mitglieder in den Friedensverhandlungen vereinbaren konnten. Sowohl die Sicherheitskräfte als auch die zivilen Kräfte in den FFC bemühten sich, die Vertreter der bewaffneten Gruppen für ihre jeweilige Sache einzubinden.

51 Chairperson of the African Union Commission/Secretary-General of the United Nations, *Special Report on the Strategic Review of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*, 18.5.2017 (S/2017/437), Absatz 5.

Zwischenfazit

Keine Akteursgruppe verfügte nach dem Sturz Bashirs allein über ausreichend Machtressourcen, um sich gegen alle anderen durchzusetzen. Die Sicherheitskräfte (allen voran SAF und RSF) kontrollierten einen Großteil der sudanesischen Wirtschaft sowie militärische und polizeiliche Zwangsmittel. Auf diese Weise sorgten sie dafür, dass die zivilen Akteure sie nicht ignorieren konnten. Ihre Spaltung schwächte sie gleichwohl entscheidend, zumal sie nach dem Sturz der NCP kein ziviles Vehikel mehr für die Ausübung von Regierungsgeschäften besaßen. Ihnen fehlte es an Legitimität in der Bevölkerung, die große Ausdauer und Kreativität bei der Selbstorganisation bewies. Die Demokratiebewegung konnte zwar Proteste organisieren und auf der lokalen Ebene zur Grundversorgung der Bevölkerung beitragen. Für Verhandlungen mit dem mächtigen Sicherheitssektor und mit internationalen Akteuren zur Unterstützung der Transition war sie jedoch auf politische Parteien angewiesen, die ihre jeweils eigenen Interessen verfolgten. Der Übergangsprozess fußte somit auf einem äußerst fragilen und gleichzeitig dynamischen Verhältnis dieser Akteursgruppen, das sich aus der unterschiedlichen Verteilung von Machtressourcen ergab. Die daraus entstehende Ungewissheit eröffnete gleichzeitig einen Raum, in dem es besonders auf die Entscheidungen der beteiligten Akteure ankam.

Scheitern der zivil-militärischen Transition

Die Erfolgchancen der Transition, die 2019 begann und 2021 jäh gestoppt wurde, hingen maßgeblich von zwei Aushandlungsprozessen ab: Es ging darum, das Verhältnis zwischen den zivilen und militärischen Teilen der Übergangsregierung sowie das Verhältnis der zivilen Akteure untereinander zu klären (siehe Grafik 1, S. 17). Die Verantwortung für das vorzeitige Ende der Transition liegt bei den putschenden Sicherheitskräften. Allerdings hätten die zivilen Akteure die Gefahr eines erneuten Putsches zumindest verringern können.

Partnerschaft statt Distanz zum Sicherheitssektor

In der sudanesischen Zivilgesellschaft wurde intensiv diskutiert, ob bereits die Verfassungserklärung von August 2019, die eine Beteiligung des Sicherheitssektors an der Übergangsregierung vorsah, die Chancen für echte Veränderungen unterminierte, und ob andere Regelungen möglich gewesen wären. Schließlich hatten die Menschen beim zentralen Protestcamp vor dem Militärhauptquartier eine »Madaniya« gefordert, eine zivile Herrschaft, und sich nicht mit dem Austausch des Präsidenten durch das Militär zufriedengegeben. Einige Beobachter:innen glauben, der hohe interne und internationale Druck auf die zivilen Verhandler habe dazu geführt, dass sie einem »unreifen Deal« zustimmten, der viele Widersprüche, Unklarheiten und Lücken enthielt.⁵² Ein zentrales Problem war in jedem Fall, dass das Militär diese Schwächen der Übergangsverfassung für sich auszunutzen wusste, während die zivile Seite selbst diejenigen Gelegenheiten unzureichend ergriff, die sie dem Dokument zufolge gehabt hätte.

⁵² Brooke Davies, *Sudan's 2019 Constitutional Declaration. Its Impact on the Transition*, Stockholm: International IDEA, 2022, S. 23.

Die Übergangsregierung entschied sich, die notwendige Zusammenarbeit mit dem Sicherheitssektor zur Partnerschaft aufzuwerten. »The Sudanese model is based on a partnership between civilians and the military to build a democratic state and the rule of law«, sagte Premierminister Abdalla Hamdok im Dezember 2019.⁵³

Eigentlich sah die Übergangsverfassung von 2019 eine begrenzte Rolle des Militärs vor. Es stellte fünf von elf Mitgliedern des Souveränitätsrats sowie dessen Vorsitz für die ersten 21 Monate der Übergangszeit. Außerdem wurden die Minister für Verteidigung und Inneres vom Militär nominiert. Laut Übergangsverfassung sollte der Souveränitätsrat vordringlich formelle Aufgaben übernehmen, welche früher dem Präsidenten oblagen, beispielsweise die Bestätigung von Minister:innen, Gouverneuren und Mitgliedern des Übergangsparlaments sowie die Ausfertigung von Gesetzen. In der Übergangsverfassung war ausdrücklich festgelegt, dass »bestätigen« sich lediglich auf die »formell notwendige Unterschrift« beziehe, damit eine Entscheidung in Kraft treten könne. Falls der Rat sich nicht innerhalb von 15 Tagen äußerte, würde die Entscheidung bzw. das Gesetz auch so in Kraft treten.⁵⁴ Die eigentliche exekutive Gewalt sollte beim Premierminister liegen.⁵⁵

Zudem wurden die Aufgaben der Übergangsregierung mangelhaft gewichtet. Die Liste in der Übergangsverfassung und ihre Konkretisierung durch Premierminister Hamdok suggerierten, dass alle Ziele einander ergänzen könnten. Anhänger:innen dieses impliziten Verständnisses einer »liberalen Transition«, in der Frieden, Demokratie, Menschenrechte

⁵³ »Sudan's Revolution Is the Result of Civilian-military Alliance: Hamdok Says«, in: *Sudan Tribune*, 25.12.2019, <<https://sudantribune.com/article66872/>> (eingesehen am 24.7.2023).

⁵⁴ Art. 11 (2) der Verfassungserklärung vom 4.8.2019.

⁵⁵ Art. 70 (4) a der Verfassungserklärung vom 4.8.2019.

und marktwirtschaftliche Reformen zusammenkommen sollten, vernachlässigten jedoch die bedeutenden Zielkonflikte bei der Verwirklichung eines solchen Übergangs.⁵⁶ Hamdok sprach zwar stets davon, dass die Transition »nichtlinear« und »unordentlich« sei, präzisierte aber nicht, wie er mit den sich daraus ergebenden Rückschlägen umzugehen gedachte.

Viele politische Fragen des Übergangsprozesses ließen sich nicht an Technokraten delegieren.

Als »technokratische« Regierung sollte Hamdoks erstes Kabinett eigentlich die Auseinandersetzungen vermeiden, welche bisherige Koalitionen geplagt hatten. Doch viele grundsätzliche Fragen des Übergangsprozesses waren elementar politischer Natur, betrafen also die Verteilung von Werten, prinzipielle Zielkonflikte und das ständige Tauziehen der Vertreter:innen entgegengesetzter Interessen. Wie sollte das Verhältnis von Staat und Markt bei der Stabilisierung der Wirtschaft aussehen? Welches Gewicht sollten Gewaltunternehmer im Friedensprozess und über diesen hinaus in den Institutionen der Übergangsregierung erhalten? Welche Kompromisse sollten bei der Aufarbeitung von Verbrechen und der Entflechtung der Wirtschaft von den alten Sicherheitseliten im Interesse der Stabilität des Übergangsprozesses geschlossen werden? Antworten auf diese Fragen ließen sich nicht an mutmaßliche Technokraten delegieren, sondern erforderten eine breite und intensive öffentliche Debatte.

Diskussionen über die Zusammenarbeit mit dem Sicherheitssektor nahmen oft eine polarisierte Form an, so als gäbe es nur die Wahl zwischen enger Partnerschaft und vollständiger Loslösung des Militärs von allen zivilen Bereichen. Die FFC waren in zwei Lager gespalten. Das eine wurde von den Kommunisten geführt und wollte das Momentum der Mobilisierung nutzen, um das politische System zu transformieren und eine rein zivile Regierung zu bilden. Das andere Lager unter Führung der NUP, der Sudanese Congress Party und weiterer Parteien setzte sich für eine Regierung mit Beteiligung des Militärs ein. Das Ziel lautete, die Machtbalance während der Tran-

sition allmählich zugunsten der zivilen Seite zu verändern. Die kommunistische Strategie, das Militär komplett von der Macht auszuschließen, bezeichnete ein führender Vertreter der FFC bereits im Dezember 2019 als »eine sehr gefährliche Strategie, die zu einem Bürgerkrieg in Sudan führen wird, weil es riesige Differenzen innerhalb des Militärs gibt«. Wenn die zivile Seite mehr einfordere, könnte der Druck diese Differenzen zwischen SAF und RSF verstärken. Dies würde zu einem »Kampf sogar hier in Khartum führen«. Danach werde der zivile Einfluss auf null zurückgehen.⁵⁷ Alle anderen würden dann auch zu den Waffen greifen, um ihre Vorstellungen durchzusetzen, und die Unterstützung von Seiten der Bevölkerung würde keine Rolle mehr spielen.

Angesichts dieser Risiken setzten die Mainstream-Parteien der FFC auf einen eher reformistischen Umgang mit den Sicherheitskräften. Das Problem dieser Vorgehensweise war, dass sie »das politische Überleben der Generäle und ihren anhaltenden Einfluss sicherte«, so eine Analyse, obwohl allen Beteiligten klar war, dass die Sicherheitsakteure das größte Hindernis für die politischen Ziele der revolutionären Bewegung sein würden.⁵⁸ Außerdem bauten die Vertreter:innen dieser Strategie darauf, die Einigkeit des zivilen Lagers über die vielen kontroversen, aber notwendigen Entscheidungen des Übergangsprozesses zu erhalten. Doch die explizite Zusammenarbeit mit Akteuren, welche letztlich für die gewaltsame Auflösung der Sitzblockade in Khartum verantwortlich waren, beschädigte nachhaltig das Vertrauen zwischen FFC und Protestbewegung.

Entgegen ihren anfänglichen Zielen gelang es den FFC nicht, während der Übergangsregierung ihre Macht zu Lasten des Militärs zu vergrößern. FFC-Vertreter:innen waren enttäuscht von Hamdoks Rücksichtnahme auf die Sicherheitskräfte, der sich mit öffentlicher Kritik des Militärs stets zurückhielt.⁵⁹ So gab Hamdok der Forderung des Militärs nach, dass alle Entscheidungen des Kabinetts vom Souveränitätsrat genehmigt werden müssten.⁶⁰ Im Ergebnis fand sich Hamdok zwischen den Stühlen und ohne eigene Macht wieder.

⁵⁶ Vgl. Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004; Oliver P. Richmond, »The Problem of Peace. Understanding the ›Liberal Peace‹«, in: *Conflict, Security & Development*, 6 (2006) 3, S. 291 – 314.

⁵⁷ Interview mit Khaled Omer Yousif, (damals) Generalsekretär der Sudanese Congress Party, Khartum, 7.12.2019.

⁵⁸ Young, *Sudan Uprising* [wie Fn. 5], S. 53.

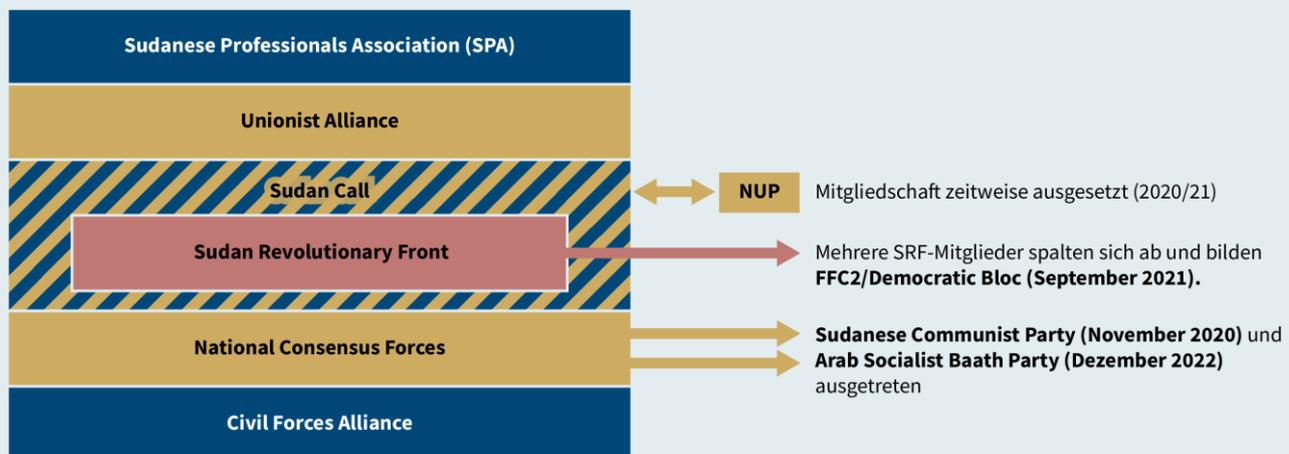
⁵⁹ Interviews mit FFC-Vertretern, Khartum, März 2022.

⁶⁰ Davies, *Sudan's 2019 Constitutional Declaration* [wie Fn. 52], S. 34.

Grafik 2

Zivile Koalitionsbildung in den Forces of Freedom and Change

Die FFC bestehen aus fünf Blöcken, die wiederum aus mehreren Mitgliedsorganisationen gebildet werden. Mitglieder sind **zivilgesellschaftliche Organisationen**, **politische Parteien** und **bewaffnete Gruppen**



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Austausch mit FFC-Mitglied

© 2024 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Unter Hausarrest wurde Hamdok für kurze Zeit nach dem Putsch vom 25. Oktober 2021 zur Galionsfigur der großflächigen Proteste, die sofort nach Bekanntwerden des Putsches ausbrachen und von den lokalen Widerstandskomitees organisiert wurden. Allerdings verspielte er dieses Kapital, indem er einer gemeinsamen Erklärung mit Militärführer Burhan am 21. November 2021 zustimmte. Das brachte ihn zwar wieder ins Amt, doch in der Präambel der Erklärung wurde Burhans beschönigende Umschreibung des Putsches verwendet, es sei notwendig, »den Pfad der demokratischen Korrektur zu vollenden«.⁶¹ Entrüstet erklärten jene FFC-Minister:innen, die nicht im Gefängnis saßen, am darauffolgenden Tag ihren Rücktritt. In der Folge gelang es Hamdok nicht, eine neue Regierung zu bilden, so dass er am 2. Januar 2022 zurücktrat. Seine Glaubwürdigkeit bei der Demokratiebewegung war dahin.

Nullsummenpolitik und mangelnde zivile Institutionalisierung

Die Einheit der zivilen Front im Rahmen der FFC bröckelte nach kurzer Zeit (siehe Grafik 2). Dies

⁶¹ Politische Erklärung zwischen Abdel Fattah al-Burhan und Abdalla Hamdok, 21.11.2021. Zitat übersetzt vom Autor dieser Studie.

erschwerte es den zivilen Akteuren, das Militär für seine eigenmächtigen Erweiterungen der ihnen verfassungsrechtlich zustehenden Kompetenzen zur Verantwortung zu ziehen und demokratische Mechanismen zu institutionalisieren. Die Gründe für diese Fragmentierung liegen nicht allein in den Spaltungsbestrebungen der Sicherheitskräfte oder einer bloßen Vielfalt von politischen Positionen, sondern zu einem Gutteil auch in den eng gefassten Machtinteressen der politischen Parteien. Diese waren stets um Sichtbarkeit und Einfluss bemüht und stark von der Nullsummenpolitik des ihnen bekannten autoritären Kontexts geprägt.

Kaum war Bashir gestürzt, traten die politischen Unterschiede in den FFC zu Tage. SPA-Mitgründer Nagi al-Assam berichtet, wie seine Mitstreiter und er Zeit und Energie darauf verwendeten, Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien in den FFC zu schlichten, die nur auf den eigenen Vorteil bedacht waren.⁶² Bereits während der Verhandlungen über die Verfassungserklärung, die in der äthiopischen Hauptstadt Addis Abeba stattfanden, sonderten sich die bewaffneten Gruppen der SRF von den FFC ab. Dadurch wurden die Friedensverhandlungen zur Aufgabe für die Übergangsregierung. Die SPA, die während der Proteste gegen Bashir einen wichtigen

⁶² Nagi Al-Assam, *On the Experience of the Sudanese Professional Association* [wie Fn. 31].

Transmissionsriemen zwischen der gewaltfreien Widerstandsbewegung und den politischen Parteien gebildet hatte, verlor an Bedeutung, als sich einige Mitglieder unter kommunistischem Einfluss von den FFC abwandten. Einige Mitgliedsorganisationen der SPA warfen der Kommunistischen Partei vor, die Vorstandswahlen bei der ersten SPA-Konvention für ihre Zwecke zu manipulieren.⁶³ Die NUP kritisierte, dem Führungsrat der FFC sei es nicht gelungen, die zahlreichen Differenzen in der Koalition einzuhegen.⁶⁴ Wenig später unterbrach sie ihre Aktivitäten in den FFC und forderte baldige Wahlen, bei denen sie sich gute Chancen ausrechnete.⁶⁵

In allen großen Fragen von Sudans Übergangsprozessen kämpften die politischen Parteien um ihre eigene Sichtbarkeit. So protestierten die FFC gegen den graduellen Subventionsabbau im Haushalt 2020, den die von den FFC selbst nominierte Regierung vorsah. Daraufhin beließ die Regierung die Subventionen und vertagte die Diskussion auf eine nationale Wirtschaftskonferenz, die wegen der Covid-19-Pandemie jedoch erst im Herbst 2020 stattfand.

Auch der Friedensprozess mit den bewaffneten Gruppen barg aus Sicht der FFC-Parteien die Gefahr, sie an den Rand zu drängen. Die Vertreter des Sicherheitssektors dominierten die Verhandlungen in der südsudanesischen Hauptstadt Juba, was FFC-Vertreter später als großen Fehler bezeichneten.⁶⁶ Die bewaffneten Gruppen, die das Friedensabkommen von Juba (Juba Peace Agreement, JPA) am 3. Oktober 2020 unterschrieben, hatten für sich zuvor eine Quote von 25 Prozent der Kabinettposten sowie drei zusätzliche Positionen im Souveränitätsrat ausgehandelt, und das, obwohl ihre Bedeutung für die Sicherheitslage in den meisten Konfliktregionen eher marginal war. Tatsächlich stiegen die Zahlen der Opfer bewaffneter

Gewalt nach dem Friedensabkommen an.⁶⁷ Nun drängten die FFC-Parteien Hamdok auch zu einer sichtbarerem Regierungsbeteiligung, nachdem sie schon bei der Frage des Subventionsabbaus ihre Vetomacht demonstriert hatten. So wurde am 10. Februar 2021 das neue »politische Kabinett« mit Mitgliedern der Gruppen, die das JPA unterzeichnet hatten, sowie Politiker:innen der FFC ins Amt eingeführt.⁶⁸

Allerdings verschlechterte der Eintritt der FFC-Politiker:innen auch das Verhältnis zwischen dem zivilen und dem militärischen Teil der Übergangsregierung. Deren zivile Mitglieder standen jetzt stärker in der Pflicht, Fortschritte bei der Aufgabebewältigung zu erreichen. Im März 2021 einigten sich die Partner in der Regierung darauf, vom Militär kontrollierte Unternehmen unter zivile Aufsicht zu bringen.

Trotz dieser Vorstöße für eigene Sichtbarkeit gelang es den FFC nicht, wichtige Bestandteile des Übergangsarrangements zu etablieren. Es sollten Institutionen geschaffen werden, um die immer mehr vom Militär dominierte Exekutive zu kontrollieren, eine Plattform für Deliberation politischer Vorhaben zu bieten, die Vorhaben der Transformation auf eine breitere gesellschaftliche Grundlage zu stellen und für juristische Schiedsmechanismen zu sorgen. Diese Institutionen hätten eine erneute Machtergreifung des Militärs zumindest erschwert. Sie hätten aber auch den individuellen Einfluss der oft kleinen Mitgliedsparteien der FFC verringert.

Die geplante Übergangsversammlung wurde nie eingesetzt.

So wurde die Einsetzung einer Übergangsversammlung mit geplant 300 Delegierten (Transitional Legislative Council, TLC), welche Gesetze beschließen und die Regierungsarbeit kontrollieren sollte, immer wieder verschoben und fand letztlich nicht statt. Bereits im September 2019 hatte RSF-Führer Hemedti den bewaffneten Gruppen versprochen, die Versammlung erst nach Abschluss eines Friedensabkommens zu

63 Mohammed Amin, »Playing with Fire: Sudan Revolution in Peril as Splits Appear among Its Protagonists«, in: *Middle East Eye* (online), 19.5.2020, <<https://www.middleeasteye.net/news/playing-fire-sudan-revolution-peril-splits-appear-among-its-protagonists>> (eingesehen am 28.7.2023).

64 Nationale Umma-Partei, *Gesellschaftsvertrag – Prinzipien des politischen Rechts* (offizielle Übersetzung aus dem Arabischen), Khartum, 26.3.2020.

65 »Sudan's Umma Party Freezes FFC Membership, Proposes »New Social Contract«, *Dabanga Radio TV Online* (online), 23.4.2020, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-s-umma-party-freezes-ffc-membership-proposes-new-social-contract>> (eingesehen am 10.10.2023).

66 Interview mit Mitglied des Politbüros der Sudanese Congress Party, Khartum, 29.3.2022.

67 2020 zählte die Konfliktdatenbank Armed Conflict Location and Event Data (ACLED) 574 Todesopfer politischer Gewalt in Darfur, 2021 waren es 1.058 (eigene Berechnungen).

68 »Sudan's New Govt Sworn In«, *Dabanga Radio TV Online* (online), 11.2.2021, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/sudan-s-new-govt-sworn-in>> (eingesehen am 1.8.2023).

installieren.⁶⁹ Proteste von Seiten der FFC verhallten ungehört.⁷⁰ Später konnten sich die FFC-Mitglieder nicht auf die Verteilung der Abgeordneten unter den einzelnen Mitgliedsparteien einigen: Das Gremium sollte komplett ernannt werden, doch gab es keine verlässliche Grundlage für die Aufteilung der Mandate. FFC-Vertreter verwiesen später auf Blockaden aus dem Sicherheitssektor, der allen Ernennungen zustimmen musste, räumten aber ein, dass die meiste Schuld für die Verzögerung bei ihnen selbst lag.⁷¹

Die Übergangsregierung bemühte sich außerdem kaum darum, die zivilen Strukturen auf kommunaler und bundesstaatlicher Ebene zu stärken. Zum Zeitpunkt des Putsches im Oktober 2021 gab es zwar in allen 18 Bundesstaaten Gouverneure, die von der zivilen Regierung ernannt worden waren, aber keine Minister:innen. Einige kleinere Parteien in den FFC lehnten frühe Kommunalwahlen ab. Diese hätten der Bevölkerung erlaubt, sich in ihrer unmittelbaren Umgebung an öffentlichen Institutionen zu beteiligen, aber auch die Macht dieser Parteien auf der nationalen Ebene in Frage gestellt.⁷²

Schließlich ernannte die Übergangsregierung kein neues Verfassungsgericht, nachdem es das alte aufgelöst hatte. Deshalb konnten die vielen Unklarheiten und Lücken der Übergangsverfassung nicht auf juristischem Wege beseitigt werden, sondern wurden de facto vom Justizministerium bearbeitet. Dieses besaß aber weder die Kapazität noch die Autorität für verbindliche Entscheidungen.⁷³

Die Schwierigkeiten entsprangen nicht den verschiedenen Ausrichtungen der politischen Parteien. Deren Pluralität war eher eine Stärke, insofern sie die unterschiedlichen Strömungen in der sudanesischen Gesellschaft widerspiegelte. Doch das beständige Dominanzstreben erschwerte es den Parteien, einen institutionellen Rahmen zu festigen, innerhalb dessen sie ihre Interessen hätten wahrnehmen können. Zudem fiel es den Sicherheitskräften leicht-

ter, die Macht zu ergreifen, wenn sie lediglich die wichtigsten zivilen Führer verhaften lassen mussten.

⁶⁹ *Juba Declaration for Trust-building Measures and Pre-negotiation Principles*, 11.9.2019.

⁷⁰ »Juba Declaration Violates Sudan's Transitional Constitution, Says FFC Official«, in: *Sudan Tribune* (online), 29.9.2019, <<https://sudantribune.com/article66342/>> (eingesehen am 30.8.2023).

⁷¹ Interviews mit Vertretern der National Umma Party und der Sudanese Congress Party, Khartum, März 2022.

⁷² Interview mit Ibrahim Mudawi, Menschenrechtsverteidiger, Khartum, 1.4.2022.

⁷³ Davies, *Sudan's 2019 Constitutional Declaration* [wie Fn. 52], S. 38.

Scheitern des Militärputsches

Dass sich mit Bashirs Fall etwas Grundsätzliches in der sudanesischen Politik geändert hatte, wurde spätestens nach dem Militärputsch 2021 deutlich. Die Sicherheitskräfte konnten zwar relativ leicht eine nationale Krise heraufbeschwören und Hamdok sowie die FFC-Minister:innen absetzen. Eine neue stabile Regierung konnten sie jedoch nicht auf die Beine stellen. Das alte Muster von Repression, Kooption und ziviler Fassade funktionierte nicht mehr. Nach 2019 scheiterte damit bereits zum zweiten Mal der Versuch, eine reine Militärregierung zu installieren.

Transaktionale Handlungsmuster greifen nicht mehr

Es gelang den Sicherheitskräften, die angespannte Situation im Frühherbst 2021 zu einer nationalen Krise zu steigern, welche den Boden für den Staatsstreich bereitete. Nach einem Putschversuch mutmaßlich durch Anhänger des NCP-Regimes im September 2021 spitzte sich die Lage zu. Eine wochenlange Blockade des Hafens in Port Sudan verschärfte die wirtschaftliche Versorgungslage in Khartum. Die Blockade wurde vom High Council for the Tribes of the Beja unter Führung des ehemaligen NCP-Abgeordneten Sayed Tirik organisiert, vorgeblich aus Frustration über das Ostsudan-Protokoll des Friedensabkommens von Juba.⁷⁴ Anfang Oktober gründeten 16 politische und bewaffnete Gruppen eine rivalisierende FFC-Fraktion.⁷⁵ Unter Führung von Gebreil Ibrahim und Mini Minawi, die ihre Regierungsposten der Zusammenarbeit mit dem Sicherheitssektor verdankten, organisierte diese FFC2 genannte Frak-

⁷⁴ Abdu Mukhtar Musa, »Blockade of Port Sudan. What's behind It and What Can End It«, in: *The Conversation* (online), 6.10.2021, <<https://theconversation.com/blockade-of-port-sudan-whats-behind-it-and-what-can-end-it-169264>> (eingesehen am 1.8.2023).

⁷⁵ Die abtrünnige FFC-Fraktion firmierte erst als National Consensus, später als Democratic Bloc, informell auch FFC2. Die verbliebene Fraktion nannte sich FFC-Central Council (CC) bzw. FFC1.

tion Proteste und eine mehrtägige Sitzblockade vor dem Präsidentenpalast, bei der unverhohlen eine Militärregierung gefordert wurde.⁷⁶

Am 25. Oktober 2021 riefen die Sicherheitskräfte den Ausnahmezustand aus. Ihr eigentliches Ziel, mittels einer Technokratenregierung eine zivile Fassade für ihre Herrschaft zu schaffen, erreichten sie nicht. Außerdem hatten die Sicherheitskräfte gehofft, Hamdok mit seinen guten internationalen Verbindungen im Amt behalten zu können.⁷⁷ Die FFC2-Parteien waren zu schwach, um eine sogenannte Expertenregierung einzusetzen, und die restlichen FFC1-Parteien sowie unabhängige Technokraten weigerten sich, als Steigbügelhalter des Militärs zu agieren.

Der massive Druck durch anhaltende Demonstrationen und Streiks hatte großen Anteil daran, dass keine zivile Fassade für eine Militärregierung aufgebaut werden konnte. Anders als die Sicherheitskräfte – nicht zuletzt mit Blick auf weitere Putsche in dieser Zeit – erwartet hatten, begrüßten keine jubelnden Massen den Staatsstreich, sondern zahlreiche Demonstrierende wandten sich dagegen. Nach dem Putsch waren mehr Demonstrationen zu verzeichnen als während der (kürzeren) Proteste gegen Bashir 2018/19, zwei Drittel davon außerhalb des Bundesstaats Khartum.⁷⁸ Zwar setzten die Sicherheitskräfte tödliche Gewalt gegen diese Proteste ein, bei denen bis März 2023 über 120 Menschen starben.⁷⁹

⁷⁶ »Sudan: Protesters Demand Military Coup as Crisis Deepens«, *BBC News* (online), 17.10.2021, <<https://www.bbc.com/news/world-africa-58943013>> (eingesehen am 1.8.2023).

⁷⁷ Hemedti behauptete später, Hamdok sei in die Pläne der Sicherheitskräfte eingeweiht gewesen, habe aber die Zustimmung der FFC gewollt. »Sudan's General Dagalo: Military Takeover Was the »Best Option««, *Al-Jazeera*, 26.11.2021, <<https://www.youtube.com/watch?v=PtPwVS6j4GA>> (eingesehen am 2.8.2023).

⁷⁸ Eigene Berechnungen auf Grundlage von ACLED.

⁷⁹ UN Human Rights Council, »Interactive Dialogue on the High Commissioner's Oral Update on Sudan with the Assistance of the Designated Expert on the Situation of Human Rights in Sudan«, Media Center, 6.3.2023,

Doch die repressiven Maßnahmen der Sicherheitskräfte blieben hinter dem Ausmaß des Massakers vom Juni 2019 zurück.⁸⁰

Die Widerstandskomitees ließen sich nicht von Sicherheitseliten kooptieren. Vielmehr wandten sie sich nach der Erklärung Hamdoks mit Burhan vom 21. November 2021 auch von den politischen Parteien in den FFC1 ab. Daraufhin begannen die Komitees einen aufwendigen Prozess, um eine Charta mit politischen Forderungen zu formulieren.⁸¹ In deren Zentrum stand die Etablierung eines Übergangsparlaments, das die Arbeit einer neuen Übergangsregierung effektiv überwachen sollte. Dezentralisierung und lokale Politik sollten eine wichtige Rolle spielen – genau die Bereiche, welche die FFC in ihrer Regierungszeit vernachlässigt hatten.⁸² Die Mitglieder des Übergangsparlaments sollten von Basisversammlungen aller Nachbarschaften ernannt werden.⁸³ Die Widerstandskomitees luden politische Parteien und andere zivile Kräfte ein, sich ihnen anzuschließen. Sie selbst lehnten direkte Verhandlungen mit den Sicherheitskräften unter deren damaliger Führung ab.⁸⁴

Ein weiterer Faktor für das Scheitern des Militärs, eine Fassadenregierung einzusetzen, war das Verhalten internationaler Geber und Finanzinstitutionen nach dem Putsch. Diese suspendierten ihre bilaterale Zusammenarbeit, stoppten bereits zugesagte Zahlungen in Höhe von rund einer Milliarde US-Dollar 2021 sowie weiteren zwei Milliarden pro Jahr (2022 und

2023) und unterbrachen den Entschuldungsprozess.⁸⁵ In der Folge schnellten die Preise in die Höhe; allein der Brotpreis im Bundesstaat Khartum versechsfachte sich binnen drei Monaten.⁸⁶ Gleichzeitig stellte die Regierung das Family Support Programme mit seinen Direktüberweisungen an bedürftige Familien ein, weil die internationalen Mittel dafür nicht mehr flossen. Der wirtschaftliche Niedergang nach dem Putsch betraf auch die Mitglieder der Sicherheitskräfte. Es gab Berichte über Plünderungen durch Uniformierte, die nicht von den Unternehmensbeteiligungen der Sicherheitskräfte profitierten. All diese Schwierigkeiten verschärften zudem das Verhältnis zwischen SAF und RSF.

Aufstieg der RSF ins politische Zentrum Sudans und Spannungen im Sicherheitssektor

Vielleicht den tiefgreifendsten Wandel in Sudans politischem System bildete der Aufstieg der RSF zu einer der beiden schlagkräftigsten bewaffneten Einheiten des Landes, deren Führung gleichzeitig einen großen Teil der Wirtschaft kontrollierte und politischen Einfluss ausübte. Die Präsenz zweier etwa gleich starker Sicherheitskräfte in Form der SAF und RSF erhöhte das Risiko für einen Bürgerkrieg in einer Situation, in der beide miteinander um die Kontrolle des Staates wetteiferten und es keine übergeordnete Instanz (Präsident Bashir) bzw. gemeinsamen Gegner (die zivile Komponente in der Übergangsregierung) mehr gab (siehe Grafik 1, S. 17). Denn weder SAF-Führer Burhan noch RSF-Chef Hemedti konnten ohne Rückgriff auf Dritte dem jeweils anderen glaubwürdig versichern, Abmachungen zur Umstrukturierung des Staates zu respektieren. Beide hatten einen Anreiz, die Macht des jeweils anderen zu übernehmen. Typischerweise bereitet eine solche Konkurrenzsituation den Boden für einen Putsch oder eine Säuberungsaktion, das heißt den Ausschluss eines Konkurrenten und seiner Verbündeten aus der Herrscherelite,

<<https://www.ohchr.org/en/news/2023/03/human-rights-council-discusses-situation-human-rights-sudan-and-occupied-palestinian>> (eingesehen am 14.10.2023).

80 Bei der Zerschlagung des Sit-ins im Juni 2019 starben an wenigen Tagen in etwa so viele Menschen (laut Schätzungen rund 120) wie in den 17 Monaten nach dem Putsch im Oktober 2021 im Kontext von Protesten.

81 »55 Groups Sign New Charter for Sudan's Resistance Committees«, in: *Dabanga Radio TV Online* (online), 30.9.2022, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/55-groups-sign-new-charter-for-sudan-s-resistance-committees>> (eingesehen am 1.8.2023).

82 Interview mit Vertretern von Widerstandskomitees, Khartum, 29.3.2022.

83 Alan Boswell/Maryam Elfaki, »The Future of Sudan's Resistance Committees«, *The Horn*, 26.7.2023, <<https://shows.acast.com/60affad1bcce600012cebcf1/64c139878577ee00112caac5>> (eingesehen am 1.8.2023).

84 Interview mit Vertretern von Widerstandskomitees, Khartum, 29.3.2022.

85 World Bank, *Sudan Economic Update: Missed Opportunities amidst Deepening Fragility*, Washington, D.C., 2023, S. 17, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/40450>> (eingesehen am 8.1.2024).

86 Hintergrundpapier eines sudanesischen Forschungsinstituts: *The Cost of the Coup*, März 2022.

zumal wenn die Konkurrenz eine ethnische Dimension hat.⁸⁷

Weil beide konkurrierende Sicherheitskräfte etwa gleich stark waren, wuchs die Bürgerkriegsgefahr.

Nach dem Fall Bashirs gewannen die RSF so viel Macht, dass die SAF nicht in der Lage waren, sie durch den Austausch ihrer Führer zu übernehmen. Eine offene Konfrontation, das wurde zunehmend klar, bedeutete Krieg. Aus dem Putschrisiko wurde somit ein Kriegsrisiko, erst recht nach dem Wegfall der zivilen Komponente mit dem Putsch vom Oktober 2021.

Die RSF unter Hemedtis Führung waren zum Zeitpunkt von Bashirs Sturz im April 2019 bereits ein mächtiger und reicher Akteur, vor allem seit dem lukrativen Söldnereinsatz im Jemenkrieg im Auftrag der VAE. Der Einfluss der RSF wuchs jedoch noch weiter, als die Übergangsregierung gebildet wurde. Hemedti hatte sich selbst zum Stellvertreter Burhans ausgerufen und behielt diese Position, als der Übergangsmilitärrat Teil des Souveränitätsrats der Übergangsregierung wurde. Dass der Souveränitätsrat eine ihm ursprünglich nicht zugeordnete exekutive Rolle erhielt, vermehrte auch Hemedtis politischen Einfluss. Derweil rekrutierten die RSF in vielen Teilen Sudans neue Mitglieder, so dass sie laut Schätzungen ihre Personalstärke innerhalb von vier Jahren nahezu verdreifachten.⁸⁸

Islamistische Anhänger des NCP-Regimes behielten großen Einfluss in den SAF und auf Burhan selbst. Die SAF-Führung schaute auf Hemedti und seine Familie als Emporkömmlinge aus der Peripherie herab, und einfache Soldaten misstrauten ihm wegen der Rolle der RSF bei der Niederschlagung des Protestcamps im Juni 2019.

SAF und RSF setzten auch auf unterschiedliche internationale Partner, deren Rivalität sie sich für ihre innenpolitische Konkurrenz zunutze machten. Hatten sie nach dem Sturz Bashirs noch auf die gemeinsame Unterstützung durch Ägypten, die VAE und Saudi-Arabien zählen können, verschlechterte sich auch das Verhältnis dieser Regionalmächte

⁸⁷ Philip Roessler, *Ethnic Politics and State Power in Africa. The Logic of the Coup-civil War Trap*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2016.

⁸⁸ Telefoninterview mit Walid El-Rayah, FFC, 13.10.2023.

untereinander.⁸⁹ Berichten zufolge spielte Ägyptens Geheimdienst in den Wochen vor dem Putsch 2021 eine entscheidende Rolle, indem er zwischen SAF und RSF vermittelte und damit deren Machtergreifung erst ermöglichte.⁹⁰ Die VAE und Saudi-Arabien unterstützten Bemühungen der Vereinten Nationen, nach dem Putsch Gespräche zwischen den Militärs und den FFC zu arrangieren. Als Teil der Quad-Gruppe mit den USA und Großbritannien begleiteten sie die vertraulichen Gespräche, welche am 5. Dezember 2022 im Rahmenabkommen resultierten.

Das Rahmenabkommen sah vor, dass eine rein zivile Regierung gebildet werden sollte. Die VAE zeigten ihre Wertschätzung für die Einigung: Gut eine Woche später unterschrieben die Abu Dhabi Ports Group und Invictus Investment ein vorläufiges Investitionsabkommen zum Bau eines Hafens in Nord-sudan im Wert von sechs Milliarden US-Dollar.⁹¹ Ägypten organisierte demgegenüber ein Treffen von Führern bewaffneter Gruppen und politischer Parteien unter dem Mantel der FFC2 (unter ihnen Minawi und Ibrahim), welche die Verhandlungen und später das Rahmenabkommen ablehnten. Aus Sicht einiger FFC1-Politiker waren Ägyptens Bemühungen darauf ausgelegt, den gesamten Prozess zu unterminieren.⁹²

Solange Hamdok und die FFC Teil der Regierung waren, sorgten sie dafür, dass die Spannungen zwischen SAF und RSF nicht ausufernten. Mit dem Putsch änderte sich diese Dynamik. Burhan, nicht zuletzt unter Druck von Hardlinern in der Militärführung, holte Tausende Anhänger des NCP-Regimes zurück in den öffentlichen Dienst und die Justiz, um Kontrolle über den Staatsapparat zu erlangen. Zwar war die NCP zu sehr in Verruf geraten, als dass es möglich gewesen wäre, ihr Verbot offiziell aufzu-

⁸⁹ Stephan Roll, *Ende einer Allianz: Ägypten, Saudi-Arabien und die VAE*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2023 (SWP-Aktuell 51/2023), doi: 10.18449/2023A51.

⁹⁰ Jan Pospisil/Alice Jenner, *Fragmented Transitions in the Context of Competitive Regionalism: The Case of Sudan*, Edinburgh: Peace and Conflict Resolution Evidence Platform, 2022 (Global Transitions Series).

⁹¹ »Sudan to Develop Red Sea Port in \$6-bln Initial Pact with Emirati Group«, *Reuters*, 13.12.2022, <<https://www.reuters.com/markets/sudan-signs-6-bln-agreement-with-emirati-consortium-develop-red-sea-port-2022-12-13/>> (eingesehen am 9.8.2023).

⁹² »Sudan's Militaries Want to Have Transitional Government They Control: FFC Leader«, in: *Sudan Tribune* (online), 6.2.2023, <<https://sudantribune.com/article270507/>> (eingesehen am 9.8.2023).

heben und sie formell erneut an der Regierung zu beteiligen. Doch ihre Mitglieder und ehemaligen Führer wie die früheren Außenminister Ali Karti und Ibrahim Gandour kehrten ins öffentliche Leben zurück, nachdem die Militärregierung sie nach dem Putsch aus dem Gefängnis entlassen hatte.⁹³ Der Wiederaufstieg der NCP-Anhänger musste Hemedti alarmieren, den diese des Verrats bezichtigten.

93 »The Former Regime Is Back – Burhan Reinstates the National Congress Party«, *Ayin Network*, 25.5.2022, <<https://3ayin.com/en/ncp-returns/>> (eingesehen am 1.9.2023).

Sudans erneuter Krieg und seine Folgen

Im Frühjahr 2023 waren die Bedingungen vorhanden, die den Ausbruch massiver bewaffneter Gewalt in der sudanesischen Hauptstadt am 15. April ermöglichten und deren schnelle Beendigung beträchtlich erschweren. Die Sicherheitskräfte nutzen jeden Spielraum, um sich nach und nach wieder mehr Einfluss zu verschaffen. Viele Beteiligte betrachteten Politik weiterhin als Nullsummenspiel, bei dem die Gewinne des einen Verluste für den anderen bringen. Die FFC-Parteien hatten es nicht vermocht, die Revolution institutionell tiefer zu verankern.

Hemedti konnte immer mehr Macht auf sich und die RSF konzentrieren.

Gleichzeitig griffen die alten transaktionalen Handlungsmuster des Sicherheitssektors nicht mehr, nämlich sich mit Repression und Kooption an der Macht zu halten. Opportunistische Vertreter bewaffneter Gruppen und Ableger politischer Parteien trugen zur Spaltung des zivilen Lagers bei, indem sie in der engeren Zusammenarbeit mit dem Sicherheitssektor den eigenen Vorteil in Form von Posten suchten, welche angesichts mangelnder gesellschaftlicher Basis ihr politisches Überleben sichern sollten. Das Militär bekam jedoch beständig Absagen von Personen aus der sudanesischen Elite, die sie für Ministerposten angefragt hatte. Hemedti war seit dem Sturz Bashirs in die höchste Liga der sudanesischen Politik aufgestiegen und konnte immer mehr Macht auf sich und die RSF konzentrieren. Der Putsch von 2021 und die folgende Weigerung der FFC1-Parteien, sich vom Militär kooptieren zu lassen, brachte RSF und SAF in direkte Konkurrenz um die politische und militärische Führung des Staates. Aus Sudans traditionellem Putschrisiko wurde das Risiko für einen bewaffneten Konflikt im Zentrum des Staates – genau das Szenario, vor dem zivile Politiker wie Khalid Omer Yousif seit Jahren gewarnt hatten.

Von Anfang an bildete die Konkurrenz innerhalb des Sicherheitssektors die größte Gefahr für die sudanesische Transition.

Kriegsausbruch als Folge einer Eskalationsspirale

Der Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen SAF und RSF am 15. April 2023 war die Folge einer Eskalationsspirale, die wiederum aus einem Sicherheitsdilemma resultierte. Rein rational betrachtet konnte ein Krieg zwischen SAF und RSF weder im Interesse des einen noch des anderen sein, weil keine schnelle militärische Klärung zu erwarten war und eine andauernde bewaffnete Auseinandersetzung beide schwächen würde. Die Konfliktlinie zwischen SAF und RSF war nicht neu; beide kannten die Fähigkeiten des jeweils anderen. In den Wochen zuvor hatten sie Truppen an strategischen Orten zusammengezogen, um für einen möglichen Angriff des Kontrahenten gewappnet zu sein – oder auch die Gelegenheit für eine schnelle Machtergreifung zu nutzen. Letzte Vermittlungsbemühungen von Mitgliedern des Souveränitätsrats sowie den UN bis in die Nacht vor dem Tag des Kriegsausbruchs scheiterten mit den Gefechten am Morgen des 15. April.

Es ist unbekannt, wer den ersten Schuss abfeuerte. Beide Parteien beschuldigen sich gegenseitig. Einige Quellen deuten darauf hin, dass SAF-Generäle in Abstimmung mit Akteuren des früheren NCP-Regimes ihrer Entmachtung zuvorkommen wollten, die ihnen durch die Einsetzung einer zivilen Regierung oder einen Putsch der RSF womöglich gedroht hätte. Dazu passt, dass die SAF sich zunächst mit den RSF und den Unterzeichnern des Rahmenabkommens auf einen Plan für eine phasenweise zu verwirklichende

Integration der RSF binnen zehn Jahren einigten,⁹⁴ sich Ende März 2023 jedoch wieder davon distanzieren.⁹⁵ Für Aufsehen sorgte zudem, dass Tut Gatluak – Berater von Südsudans Präsident Salva Kiir Mayardit, Adoptivsohn von Omar al-Bashir und Chefvermittler für das Friedensabkommen von Juba – seine Familie wenige Tage vor Kriegsausbruch aus Khartum in Sicherheit brachte.⁹⁶ Selbst wenn die Initiative zur Gewaltanwendung von einer SAF-Einheit ausgegangen sein sollte, waren die RSF besser vorbereitet. Sie verfügten überall in der Hauptstadtregion über Waffendepots und drangen bereits am Morgen des ersten Kriegstags in das Gästehaus des Präsidenten ein, der nur mit Mühe in das nahe Militärlager fliehen konnte.⁹⁷

Aus der immer weiter gewachsenen Spannung zwischen SAF und RSF war eine Situation entstanden, deren Dynamik beide Seiten nicht mehr kontrollieren konnten. Da der Kampf nun einmal begonnen war, führten sie ihn mit großer Härte fort.

Konfliktdynamik zwischen Bürgerkrieg und Vernichtung

Der Krieg metastasierte innerhalb weniger Monate, so dass man von sich überlagernden Konflikten auf verschiedenen Ebenen sprechen kann. Neben den Konflikten um politische und militärische Dominanz im Bundesstaat Khartum sowie um strategische Infrastruktur im Rest des Landes gibt es eine anders gelagerte Dynamik in Teilen der Region Darfur. Satellitenbilder und die Aussagen von nach Tschad Geflüchteten zeigen, dass die RSF und die arabischen Milizen gezielt Angehörige der Masalit vertreiben, ihre Dörfer niederbrennen, Frauen vergewaltigen und

Zivilisten massenhaft töten.⁹⁸ Die RSF werfen den Masalit vor, sich ihnen im Kampf gegen die SAF nicht anzuschließen und sich stattdessen von den SAF bewaffnen zu lassen. Arabische Stämme verfolgen darüber hinaus eigene, lokale Ziele, auch aus Unmut über das Friedensabkommen von Juba, das beispielsweise eine Rückkehr der (nichtarabischen) Binnenvertriebenen vorsah. Selbst wenn die RSF-Führung ihre Bekenntnisse zur Aufarbeitung von Verbrechen ernst meinen sollte, wäre sie darauf bedacht, diese Stämme nicht von sich zu entfremden, und würde sie daher auch kaum zur Zurückhaltung gegenüber der Zivilbevölkerung drängen.

Darüber hinaus nutzten einige bewaffnete Gruppen den Kriegsausbruch für ihre Zwecke. Die SPLA/M-N unter Abdel-aziz al-Hilu hat mehrere Stellungen der SAF in Südkordofan erobert und damit ihr Territorium vergrößert.⁹⁹ Ähnliche Ziele verfolgt die SLA-AW in Jebel Marra. Im November 2023 kündigten JEM und SLA-MM ihre bisherige militärische Neutralität auf, nachdem Angehörige der von ihnen gebildeten gemeinsamen Truppe zum Schutz von Versorgungskonvois zunehmend unter Beschuss der RSF geraten waren.¹⁰⁰ Burhan dankte den ehemaligen Rebellengruppen für ihre Beteiligung an SAF-Operationen im Februar 2024.¹⁰¹ Diese nichtstaatlichen Gewaltakteure verfolgen ihre jeweils eigenen Ziele, die nur vorübergehend mit denen der SAF oder (weniger) der RSF zusammenfallen.

Die RSF kontrollieren einen Großteil der Stadt Khartum sowie weite Teile der Region Darfur

⁹⁴ *Prinzipien und Grundlagen der Reform des Militär- und Sicherheitssektors*, Khartum, 15.3.2023 (arabisches Original liegt dem Autor vor).

⁹⁵ International Crisis Group, *A Race against Time to Halt Sudan's Collapse*, Nairobi/Brüssel, 22.6.2023 (Africa Briefing, Nr. 190).

⁹⁶ »Kiir's Security Advisor Was Informed in Advance of Sudan War – Sources«, *Sudans Post* (online), 2.7.2023, <<https://www.sudanspost.com/kiirs-security-advisor-was-informed-in-advance-of-sudan-war-sources/>> (eingesehen am 11.12.2023).

⁹⁷ Oscar Rickett, »Sudan: How an RSF Attack on Burhan Set the Tone for a Bitter Conflict«, in: *Middle East Eye* (online), 3.5.2023, <<https://www.middleeasteye.net/news/sudan-attack-burhan-rsf-set-tone-bitter-conflict>> (eingesehen am 8.1.2024).

⁹⁸ Sudan Conflict Observatory, »Evidence of Alleged Widespread, Systematic, and Targeted Mass Atrocities in Darfur, 15 April – 10 July 2023«, 14.7.2023, <<https://hub.conflictobservatory.org/portall/apps/sites/#/sudan/pages/darfur-1>> (eingesehen am 30.8.2023).

⁹⁹ Ali Mahmoud Ali, »Situation Update: August 2023. Sudan: Heightened Violence in Kordofan Region as More Militia Groups Step into the Conflict«, *ACLED* (online), 11.8.2023, <<https://acleddata.com/2023/08/11/sudan-situation-update-august-2023-heightened-violence-in-kordofan-region-as-more-militia-groups-step-into-the-conflict/>> (eingesehen am 30.8.2023).

¹⁰⁰ »Darfur Movements: ›We Renounce Our Neutrality‹«, *Sudan War Monitor* (online), 16.11.2023, <<https://sudanwarmonitor.com/pl/darfur-movements-we-renounce-our/>> (eingesehen am 11.12.2023).

¹⁰¹ »Al-Burhan Welcomes Darfur Groups in ›Battle of Dignity‹, Calls for Future Integration«, in: *Sudan Tribune*, 21.2.2024, <<https://sudantribune.com/article282507/>> (eingesehen am 29.2.2024).

im Westen Sudans, der südlichen Bundesstaaten West- und Nordkordofan und des Bundesstaats Al-Dschazira im Zentrum des Landes. Dagegen halten die SAF Teile Omdurmans, Khartums Schwesterstadt am Nil, sowie im Norden, Osten und Zentrum Sudans. Das Land bewegt sich auf eine De-facto-Spaltung zu. Eine schnelle militärische Entscheidung ist nicht zu erwarten. SAF und RSF besitzen unterschiedliche militärische Fähigkeiten. Weil die SAF eine Luftwaffe, schwere Artillerie und Panzer haben, sind sie mehr auf die Verteidigung fester Orte konzentriert. Im Gegensatz dazu verfügen die RSF über eine hochmobile Infanterie auf Pick-up-Trucks, die zusätzlich mit tragbaren Flugabwehrraketen und Drohnen ausgestattet ist. Um Luftangriffen zu entgehen, verteilte sich die RSF schnell über die Stadt Khartum und nahm Wohnhäuser in Beschlag, welche die SAF mit Explosivwaffen beschossen.¹⁰² Mittlerweile haben die RSF mehrere Stützpunkte der SAF eingenommen und dort weitere schwere Waffen erbeutet. Die RSF profitieren von Waffenlieferungen der VAE über Tschad, die SAF dagegen von Lieferungen türkischer Drohnen durch Ägypten sowie von Drohnen und weiteren Waffen aus Iran.¹⁰³

SAF-Chef Burhan rief die Bevölkerung auf, sich zu bewaffnen.¹⁰⁴ Die SAF eröffneten Rekrutierungscamps in den von ihnen kontrollierten Gebieten, und auch die RSF rekrutierten weitere Kämpfer. Teilweise wechseln Einheiten zwischen beiden Parteien die Loyalität. Folge dieser Aufrufe und Rekrutierungen ist eine weitere Militarisierung der Gesellschaft. Damit schrumpft

der Raum für die zivilen Kräfte erheblich, sich politisch bemerkbar zu machen.

Auch in Gebieten, die nicht direkt von Kämpfen betroffen sind, leiden Menschen große Not.

In Khartum sind wichtige Teile der Infrastruktur wie die Versorgung mit Wasser, Elektrizität und Telekommunikationsdiensten zerstört. Ein Drittel der Bevölkerung des Bundesstaats Khartum, mehr als 3,5 Millionen Menschen, ist innerhalb des ersten Dreivierteljahres geflohen, darunter ein großer Teil der politischen und wirtschaftlichen Elite des Landes. Die von den SAF kontrollierten Ministerien haben ihre Regierungsaktivitäten nach Port Sudan verlegt. Im Laufe des Jahres 2023 wurde Sudan zum Land mit den meisten Binnenvertriebenen weltweit (über 9 Millionen, zusätzlich zu mehr als 1,8 Millionen Geflüchteten).¹⁰⁵ Die Zentralisierung des Staates und der Wirtschaft in der Hauptstadtregion erwies sich im Krieg als besonders nachteilig für das Land. Während der Kampfhandlungen in und um Khartum wurden viele Märkte, Geschäfte und Banken zerstört, sodass auch die Versorgung des restlichen Landes mit Gütern des täglichen Bedarfs und mit Finanzmitteln stark beeinträchtigt ist.¹⁰⁶ So leiden Menschen große Not auch in Gebieten, die nicht direkt von Kämpfen betroffen sind.¹⁰⁷

Aussichten für eine zukünftige politische Ordnung nach dem Krieg

Die ersten Monate seit Kriegsbeginn sahen eine Fülle von internationalen Vermittlungsversuchen, die alle nach kurzer Zeit ins Stocken gerieten. Es war die Afrikanische Union, welche bereits am 20. April 2023 die größte Staatengruppe zusammenbrachte, um einen sogenannten erweiterten Mechanismus zu

102 Hager Ali/Gerrit Kurtz, *Den Krieg in Sudan stoppen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2023 (SWP-Aktuell 32/2023), doi: 10.18449/2023A32.

103 Declan Walsh u.a., »Talking Peace in Sudan, the U.A.E. Secretly Fuels the Fight«, in: *The New York Times* (online), 29.9.2023, <<https://www.nytimes.com/2023/09/29/world/africa/sudan-war-united-arab-emirates-chad.html>> (eingesehen am 11.12.2023); Benoit Faucon u.a., »Ignoring U.S. Calls for Peace, Egypt Delivered Drones to Sudan's Military«, in: *The Wall Street Journal* (online), 14.10.2023, <<https://www.wsj.com/world/africa/ignoring-u-s-calls-for-peace-egypt-delivered-drones-to-sudans-military-6f7fdcd4>> (eingesehen am 11.12.2023); »Iranian Cargo Flights Arrive in Sudan«, *Sudan War Monitor*, 30.1.2024, <<https://sudanwarmonitor.com/p/iranian-cargo-flights-arrive-in-sudan>> (eingesehen am 29.2.2024).

104 »El Burhan Calls for Sudan's »Young and Capable« Civilians to Fight against RSF«, *Dabanga Radio TV Online* (online), 29.6.2023, <<https://www.dabangasudan.org/en/all-news/article/el-burhan-calls-for-sudans-young-and-capable-civilians-to-fight-against-rsf>> (eingesehen am 31.8.2023).

105 International Organization for Migration, »Regional Sudan Crisis Response. Situation Update«, Genf, 7.3.2024, <https://mena.iom.int/sites/g/files/tmzbd1686/files/documents/2024-03/sudan-regional-crisis-response-situation-update-44_0.pdf> (eingesehen am 11.3.2024).

106 Norwegian Refugee Council, *Sudan. One Hundred Days of War*, Oslo, 24.7.2023, <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/sudan-100-days-of-war/2023-nrc-sudan_100_days_final.pdf> (eingesehen am 30.8.2023).

107 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Revised Humanitarian Response Plan Sudan*, 17.5.2023.

initiierten. Neben allen Nachbarstaaten umfasste sie die arabischen Länder sowie die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die EU, Deutschland und andere Geber.¹⁰⁸ Doch die Bemühungen der AU verzögerten sich. Währenddessen verkündete die zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) eine Roadmap und präsentierte ein Quartett von Vermittlern in Gestalt der Staatspräsidenten Äthiopiens, Dschibutis, Südsudans und Kenias (das den Vorsitz innehat).¹⁰⁹ Parallel dazu brachten die USA und Saudi-Arabien Verhandlungsdelegationen von SAF und RSF nach Dschidda, wo diese im Mai 2023 eine humanitäre Prinzipienklärung unterschrieben und im November 2023 ein humanitäres Forum schufen, geleitet von der UN-Koordinierungsstelle für humanitäre Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN OCHA). Nachdem zahlreiche Waffenstillstandsversprechen beider Seiten nicht eingehalten worden waren, wurden die Verhandlungen vertagt. An diesen Verhandlungen beteiligten die USA und Saudi-Arabien weder ihre Quad-Kollegen VAE und Großbritannien noch andere Länder und bezogen auch keine zivilen Vertreter ein.¹¹⁰ Sowohl AU als auch IGAD versprachen Konsultationen mit sudanesischen Stakeholdern aus dem zivilen Spektrum, konnten sich aber (Stand Februar 2024) nicht darauf einigen, wer zu den Beratungen eingeladen werden sollte. Die Spannungen zwischen den arabischen Regionalmächten offenbarten sich auch in den Vermittlungsangeboten. In Abgrenzung zu den Dschidda-Gesprächen brachte Ägypten Staats- und Regierungschefs von Sudans Nachbarstaaten für eine Initiative nach Kairo, lud dazu jedoch nicht die Konfliktparteien ein.

Zivile Zusammenschlüsse und Erklärungen gab es verschiedene. Im Oktober 2023 einigte sich eine Versammlung gesellschaftlicher und politischer Akteure in Addis Abeba auf die Gründung einer Coordination of Civil Democratic Forces (*Taqaddum*), deren Vorbereitungsausschuss der frühere Premierminister Hamdok leitet. Uneinigkeit besteht vor allem darüber, wer solchen Koalitionen beitreten darf und

wie genau die Ziele formuliert werden sollen. Gegen den Krieg an sich zu sein reicht für einige nicht aus, weil unter dieser Maxime SAF und RSF gleichbehandelt würden, obwohl die SAF zumindest institutionell als nationales Militär größere Legitimität aufwiesen und die RSF für massive Plünderungen in Khartum und Gewalt gegen die Zivilbevölkerung verantwortlich seien. Taqaddum sah sich Kritik ausgesetzt, sich einseitig zu positionieren, als Hamdok und Hemedti am 2. Januar 2024 eine gemeinsame Erklärung unterzeichneten, die ein Ende des Kriegs und den Wiederaufbau des Staates versprach.¹¹¹ Andere wollen eine möglichst breite Front schaffen und dabei Sympathisanten des früheren Regimes einbeziehen, was einige FFC-Führer vehement ablehnen.¹¹² Dass viele Angehörige von Eliten geflohen sind oder vertrieben wurden, erschwert die Koordination. Eine Schlüsselfrage, die bereits die SPA und die FFC umtrieb, ist der Aufbau einer handlungsfähigen Organisation einschließlich der Besetzung von Führungsgremien.¹¹³ Das Verhältnis zwischen politischen Parteien und restlicher Zivilgesellschaft innerhalb der Koalition bleibt angespannt.

Der Krieg wird erst enden, wenn es Chancen für eine neue politische Ordnung gibt.

Klar ist, dass der Krieg in Sudan nur enden wird, wenn es Aussicht auf eine neue politische Ordnung gibt. Ein vollständiger militärischer Sieg von SAF oder RSF ist auf absehbare Zeit wenig wahrscheinlich. Erfolgversprechend scheint weder eine erneute Machtteilung zwischen SAF und RSF noch zwischen

111 *Addis Ababa Declaration between the Coordination Body of the Democratic Civil Forces (Taqaddum) and the Rapid Support Forces*, 2.1.2024, <<https://sudantribune.com/article280972/>> (eingesehen am 29.2.2024). Taqaddum lud sowohl Burhan als auch Hemedti ein. Eine Zusammenkunft mit Burhan kam bis zur Veröffentlichung dieser Studie allerdings nicht zustande, weil der SAF-Führer darauf bestand, sich in Port Sudan zu treffen.

112 Yasir Arman, »African Union-IGAD Initiative Should Not Reward Sudanese Islamists«, in: *Sudan Tribune* (online), 1.8.2023, <<https://sudantribune.com/article275619/>> (eingesehen am 30.8.2023).

113 Elshafie Khidir Saeed, »Sudan Trade Unions. The Nucleus of the Civil Front against the War«, *Fikra for Studies and Development*, 7.7.2023, <<https://us8.campaign-archive.com/?u=a52f171f5b264d075dd231cfb&id=4332462b18>> (eingesehen am 25.7.2023).

108 African Union, *Communiqué of the Ministerial Special Session on Sudan*, Addis Abeba, 20.4.2023.

109 Intergovernmental Authority on Development (IGAD), *Final Communiqué of the 14th Ordinary Session of the IGAD Assembly of Heads of State and Government*, Dschibuti, 12.6.2023.

110 Im November 2023 nahm IGAD, auch als Repräsentant der AU, an den Verhandlungen teil.

Sicherheitssektor und politischen Parteien, wie sie nach dem Fall Bashirs 2019 versucht wurden. In der Vergangenheit stärkten internationale Friedensvermittlungen stets ein System, das Gewaltanwendung zur Durchsetzung politischer Interessen legitimierte.¹¹⁴ Wegen der ausufernden Verbreitung von Milizen und bewaffneten Gruppen, die oft ihre jeweils eigenen Ziele verfolgen und Territorium kontrollieren, wird ohnehin kein Prozess genügen, der sich allein auf SAF und RSF oder gar auf Burhan und Hemedti konzentriert. Angesichts der geopolitischen Spannungen scheint auch eine einheitliche hochrangige internationale Vermittlung nicht in Sicht. Noch ferner liegen militärische oder andere sicherheitspolitische Garantien gewichtiger internationaler Akteure. Solche Garantien wären aber nötig, um ein Abkommen zur Klärung des zukünftigen Verhältnisses von SAF und RSF einschließlich der Auflösung von Milizen und der Integration von Kämpfern durchzusetzen.

114 Sharath Srinivasan, *When Peace Kills Politics. International Intervention and Unending Wars in the Sudans*, London: Hurst, 2021.

Einbindung statt Rechenschaft: Diskussion über den internationalen Ansatz in Sudan

Der Kriegausbruch in Sudan hat auch eine Debatte über den Ansatz westlicher Akteure während der Übergangsprozesse in Sudan ausgelöst. Die Umsetzung der Reformvorhaben der Übergangsregierung hing entscheidend von der Kooperation des Sicherheitssektors ab. Doch der internationale Druck jenseits von Statements traf im Ergebnis eher die Bevölkerung. Internationale Akteure gingen bei ihren Entscheidungen immer wieder auf die Prioritäten der Sicherheitskräfte ein und respektierten deren Machtressourcen, obwohl der gewaltfreie, andauernde Widerstand der sudanesischen Zivilgesellschaft diese in Frage stellte.

Im Bereich Sicherheit entschied sich der UN-Sicherheitsrat auf Antrag der sudanesischen Regierung, die gemeinsame hybride Mission von UN und AU in Darfur (UNAMID) zum 31. Dezember 2020 zu beenden. Damit lag die Verantwortung für die physische Sicherheit allein bei den sudanesischen Sicherheitskräften, und das in einer Region, in der sich verschiedene Bevölkerungsgruppen vom politischen Wandel in Khartum mehr Einfluss erhofften und darüber in Konflikt gerieten.¹¹⁵ Als mächtigste Sicherheitskräfte in Darfur gingen die RSF gestärkt aus dem Abzug UNAMIDs hervor.

In der Wirtschaft spielten die Sicherheitskräfte ebenfalls die dominante Rolle. Sie kontrollierten den größten Teil der Wirtschaftsleistung und profitierten am meisten von den Steuerprivilegien. Die Auflagen für den multilateralen Entschuldungsprozess und die Mobilisierung internationaler finanzieller Unterstützung sahen jedoch nicht vor, die Ressourcen des Sicherheitssektors anzuzapfen, sondern in erster Linie

Subventionen zu streichen und das Wechselkursregime zu liberalisieren. Immerhin leisteten die Sicherheitskräfte 2020 einen einmaligen freiwilligen Beitrag von zwei Milliarden US-Dollar zum Staatshaushalt, ein Sechstel der geplanten Ausgaben.¹¹⁶ Recherchen über die wirtschaftlichen Ressourcen der Sicherheitskräfte legen nahe, dass in den Folgejahren weitere Beiträge möglich gewesen wären.¹¹⁷

Dabei sahen sich Sudans internationale Partner immer wieder vor eine ähnliche Herausforderung gestellt. Sollten sie Prozesse unterstützen, welche sudanesischen Eliten überwiegend miteinander ausgehandelt hatten und die zumindest auf dem Papier die Möglichkeit für weitere Reformschritte boten? Oder sollten sie sich heraushalten bzw. gezielter Druck ausüben, weil sie den Versprechen der Sicherheitskräfte und politischen Eliten keinen Glauben schenken?

Gleichwohl erzeugten die institutionellen Voraussetzungen und politischen Entscheidungen der internationalen Partner einige Zielkonflikte. Ohne den Abzug UNAMIDs hätten Aufstellung und Ausbildung einer gemeinsamen Schutztruppe der Unterzeichner des Friedensabkommens von Juba, welche für Sicherheit sorgen sollte, gründlicher und mit weniger Zeitnot angesichts der eskalierenden Gewalt in Teilen Darfurs erfolgen können. Sudans Löschung von der Liste terrorismusfördernder Länder, Voraus-

¹¹⁶ International Monetary Fund, *Sudan 2019 Article IV Consultation Staff Report*, Washington, D.C., März 2020 (Country Report, Nr. 20/72), Absatz 33.

¹¹⁷ Allein die illegalen Goldexporte könnten jährlich bis zu 13,4 Milliarden US-Dollar ausgemacht haben: »Russia Is Plundering Gold in Sudan to Boost Putin's War Effort in Ukraine«, CNN, 29.7.2022, <<https://edition.cnn.com/2022/07/29/africa/sudan-russia-gold-investigation-cmd-intl/index.html>> (eingesehen am 14.10.2023).

¹¹⁵ Gerrit Kurtz, *Die Spoiler von Darfur*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2022 (SWP-Aktuell 54/2022), doi: 10.18449/2022A54.

setzung für Wirtschaftshilfen und Entschuldung, machten die USA davon abhängig, dass Sudan seine diplomatischen Beziehungen zu Israel normalisierte.

Die scheinbar pragmatischen Ansätze, die Sudans internationale Partner zusammen mit der Hamdok-Regierung und den FFC verfolgten, stärkten immer wieder diejenigen, die über materielle Macht verfügten, vor allem das Militär und die Sicherheitskräfte. Diese Art der Rücksichtnahme war jedoch fragwürdig angesichts des gut organisierten gewaltfreien Widerstands. Einige beteiligte Diplomaten kritisierten diese Prioritätensetzung im Nachhinein.¹¹⁸

Immer wieder suchten zentrale internationale Akteure wie die Quad nach einem Deal mit den Militärs zur Machtteilung, selbst nachdem deren Vertreter sie offen belogen hatten.¹¹⁹ Nach Hamdoks umstrittener Vereinbarung mit Burhan vom 21. November 2021 sorgte UN-Generalsekretär Antonio Guterres für Unmut bei den Widerstandskomitees in Sudan mit dem Appell an den »common sense« aller Beteiligten und nannte es »sehr gefährlich für Sudan«, die Vereinbarung in Frage zu stellen.¹²⁰ Diese Art von internationaler Unterstützung half die Position der Generäle zu konsolidieren, die innenpolitisch massiv unter Druck standen.

Gleichzeitig trafen die Strafmaßnahmen internationaler Akteure die Bevölkerung hart. Weltbank und internationale Geber setzten sofort nach dem Putsch große Teile ihrer Hilfen aus. Mitglieder von Widerstandskomitees und Vertreter von Entwicklungsorganisationen hatten wenig Verständnis dafür, dass selbst Mittel für Projekte abseits direkter Kontrolle der Putschregierung dauerhaft ausgesetzt wurden, auch wenn der wirtschaftliche Druck die Putschisten zu isolieren half.¹²¹ Weder die USA noch die

EU konnten sich bis Kriegsbeginn auf gezielte Sanktionen gegen Unternehmen oder Personen aus dem Sicherheitssektor einigen,¹²² mit Ausnahme von US-Sanktionen gegen die sudanesische Central Reserve Police.¹²³ Zumindest im Nachhinein argumentierten Beteiligte wie der damalige US-Sondergesandte für das Horn von Afrika, Jeffrey Feltman, dass mehr Druck die Abwägungen der Sicherheitskräfte möglicherweise verändert hätte: »Wir vermieden es, Konsequenzen für wiederholte Akte der Straflosigkeit zu ziehen, die sonst möglicherweise einen Wechsel des Kalküls erzwungen hätten. Stattdessen beschwichtigten wir reflexhaft die beiden Warlords und banden sie ein. Wir betrachteten uns als pragmatisch. Im Rückblick scheint Wunschdenken eine bessere Beschreibung zu sein.«¹²⁴

Wäre ein anderer Ansatz erfolgreicher gewesen? Die wichtigste Rolle spielten sudanesische Akteure und Dynamiken. Debatten zwischen internationalen Akteuren spiegelten teilweise die Diskussionen, die es auch in der sudanesischen Zivilgesellschaft gab. Vielleicht bestand ein zentrales Problem darin, dass der Umgang mit Sudans Gewaltakteuren entweder auf volle Rücksichtnahme oder komplette Zurückweisung hinauslief. Beide Positionen waren unrealistisch. Die hoch mobilisierte Zivilgesellschaft ließ sich nicht wieder verdrängen, auch mit Gewalt nicht. Genauso wenig ließ sich die Dominanz der Sicherheitskräfte über Gewaltmittel und wirtschaftliche Ressourcen wegverhandeln. Während Sudans Transition hätte mehr Priorität daraufgelegt werden müssen, die Macht der Sicherheitskräfte stückweise zu reduzieren, vor allem durch tiefere institutionelle Reformen, internationale Anreize und mehr Distanz.

118 »Former Horn of Africa EU Envoy: Sudan Descending into ›Civil War‹, CNN, 2.5.2023, <<https://edition.cnn.com/videos/tv/2023/05/02/amanpour-alex-rondos-sudan.cnn>> (eingesehen am 11.8.2023).

119 Abdi Latif Dahir/Declan Walsh, »They Lied. Inside the Frantic Days Leading to Sudan's Coup«, in: *The New York Times* (online), 29.10.2021, <<https://www.nytimes.com/2021/10/29/world/africa/sudan-coup-general.html>> (eingesehen am 11.8.2023).

120 »Press Conference by Secretary-General António Guterres at United Nations Headquarters«, 1.12.2021 (SG/SM/21054), <<https://press.un.org/en/2021/sgsm21054.doc.htm>> (eingesehen am 11.8.2023).

121 Interviews mit Mitgliedern von Widerstandskomitees sowie humanitären Organisationen und Entwicklungsorganisationen, Khartum, März/April 2022.

122 Colum Lynch/Robbie Gramer, »The Battle for Khartoum Exposes Waning U.S. Influence«, in: *Foreign Policy* (online), 3.12.2021, <<https://foreignpolicy.com/2021/12/03/sudan-military-coup-khartoum-us-influence/>> (eingesehen am 11.8.2023).

123 U.S. Department of the Treasury, »Treasury Sanctions Sudanese Central Reserve Police for Serious Human Rights Abuse«, Washington, D.C., 21.3.2022, <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0668>> (eingesehen am 11.8.2023).

124 Jeffrey Feltman, »The Eruption of Violence in Sudan Shows the Generals Can't Be Trusted«, in: *The Washington Post* (online), 18.4.2023, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/04/18/sudan-civil-war-generals-negotiations/>> (eingesehen am 11.8.2023). Zitat übersetzt vom Autor dieser Studie.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Krieg in Sudan ist Ausdruck der enormen Risiken, die der Wandel eines festgefahrenen, von Gewalt-unternehmern dominierten autoritären Regimes birgt. Bashirs Sturz war eine Folge der Widersprüche seines Systems, aber nicht dessen Ende. Letztlich ist der Krieg zwischen SAF und RSF eine Spätfolge der Art und Weise, wie das NCP-Regime Aufstände durch Milizen bekämpfen ließ und eine Konkurrenz im Sicherheitssektor aufbaute, um die eigene Herrschaft abzusichern. Seit 2019 ist es den zivilen Kräften nicht gelungen, die Kapazitäten des Sicherheitssektors substantiell zu reduzieren. Vielmehr gab die Machtteilung in der Übergangsregierung den Sicherheitskräften die Gelegenheit, deren Arbeit zu torpedieren und sich im Fall der RSF in der politischen Struktur des Landes festzusetzen. Da die FFC1 stets einen erneuten Militärputsch fürchten mussten, gerieten sie mindestens implizit in eine Abhängigkeit von den RSF, die Hemedti auszunutzen wusste. Sowohl Hamdok als auch den FFC1 fiel es schwer, diejenige Machtressource entschieden einzusetzen, die ihr größtes Pfund hätte sein können: die Legitimität einer gut organisierten und mobilisierten Zivilgesellschaft.

Deutschland unterstützte Sudans Übergangsprozesse auf vielfältige Weise. Die Bundesregierung gründete die Kontaktgruppe der Friends of Sudan mit, veranstaltete die erste Partnerschaftskonferenz für Sudan und handelte im UN-Sicherheitsrat zusammen mit Großbritannien das Mandat der politischen Mission UNITAMS aus. Heiko Maas war im September 2019 der erste westliche Außenminister, der die Übergangsregierung in Khartum traf, gefolgt von Bundespräsident Steinmeier im Februar des darauffolgenden Jahres.¹²⁵ Damit änderte Deutschland seinen außenpolitischen Kurs, hatte die Bundesregie-

¹²⁵ Gerrit Kurtz, *Steinmeier Visits Khartoum. Seizing the Opportunity for Sudan's Transition*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Februar 2020 (DGAP Commentary, Nr. 5).

rung doch ähnlich wie andere westliche Regierungen noch kurz vor Bashirs Sturz auf eine Annäherung an dessen Regime gesetzt.¹²⁶

Der Bundestag beschloss 2020, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Sudan nach dreißig Jahren Pause wieder aufzunehmen.¹²⁷ Deutschland beteiligte sich auch an Verhandlung, Ausgestaltung und Finanzierung sowohl des Family Support Programmes als auch des multilateralen Entschuldungsprozesses. Mit dem Putsch fielen diese Ansatzpunkte für deutsche Unterstützung jedoch weg.

Für Geberländer wie Deutschland war es schwierig, einen effektiven Zugang zur sudanesischen Demokratiebewegung in ihrer gesamten Breite zu finden. Direkt fördern kann das Auswärtige Amt nur Organisationen, die offiziell registriert sind, wovor viele zivilgesellschaftliche Bewegungen zurückschreckten. Mittlerorganisationen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung und das Goethe-Institut konnten einige Projekte im Bereich Demokratieförderung übernehmen. Die Diskussionen über die Wirtschaftsreformen und Finanzhilfen orientierten sich aber überwiegend an der Regierung als direktem Gegenüber. Geber wie die Bundesregierung standen vor der Herausforderung, Projekte aufzusetzen, die einerseits den zivilen Teil der Übergangsregierung direkt unterstützen sollten, aber gleichzeitig resilient gegen Veränderungen wie einem erneuten Putsch sein sollten. Auf das Family Support Programme traf zwar ersteres, nicht aber letzteres zu.

¹²⁶ Deutschland und die EU kooperierten mit Sudan beim Thema Migrationsmanagement im Zuge des Khartoum-Prozesses. Großbritannien führte einen strategischen Dialog mit Sudan. Die USA hatten 2017 einen Großteil der Sanktionen gegen Sudan aufgehoben.

¹²⁷ Konkrete Projekte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit der sudanesischen Übergangsregierung konnten allerdings nicht vor dem Putsch 2021 beginnen.

Aus diesen Erfahrungen sollte Deutschland lernen, um einen Beitrag zu leisten, den verheerenden Krieg zu beenden und das Fundament für einen neuen Übergangsprozess zu legen.

- Die Bundesregierung sollte sich bei ihren regionalen Partnern, welche die Führung in der Vermittlung behalten sollten,¹²⁸ für einen breiten und inklusiven Mediationsansatz stark machen. Neben Vertretern von SAF und RSF sollten sowohl bewaffnete Gruppen mit Kontrolle über Territorium als auch ein Spektrum ziviler Akteure in einem Multi-Stakeholder-Format beteiligt werden. Wo von zivilen Akteuren wie den Mitgliedern des Zusammenschlusses Taqaddum gewünscht, sollte Deutschland Angebote unterbreiten, die deren Kapazität stärken können, sich wirkungsvoll an einem politischen Prozess zu beteiligen.
- Deutschland sollte zivile sudanesischere Akteure darin unterstützen, Ansätze für den Umgang mit Gewaltunternehmern in einer zukünftigen politischen Ordnung zu entwickeln. Wichtige Themengebiete dafür betreffen eine Sicherheitssektorreform, eine Übergangsjustiz und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Jeglicher Waffenstillstand, den regionale Akteure mit den Konfliktparteien vereinbaren mögen, wird nur dann zu längerfristigem Frieden führen können, wenn es zumindest die Aussicht auf Eckpunkte einer neuen politischen Ordnung gibt. Die zentrale Herausforderung wird darin bestehen, dass sich auch die Sicherheitskräfte in dieser Ordnung wiederfinden und gleichzeitig einem Abbau ihrer wirtschaftlichen und politischen Macht – wahrscheinlich nur unter Druck – zustimmen.
- Deutschland sollte sich dafür einsetzen, das materielle und militärische Unterstützungsnetzwerk der sudanesischen Gewaltunternehmer auszutrocknen. Firmen, die im EU-Binnenmarkt agieren, sollte ver-

128 Seit dem Ende von UNITAMS, das die sudanesischen Behörden im Dezember 2023 erzwangen, spielen die UN jenseits humanitärer Fragen nur noch eine Nebenrolle in Sudan. Generalsekretär Guterres ernannte im November 2023 den algerischen Diplomaten Ramtane Lamamra zu seinem persönlichen Gesandten für Sudan, dessen Büro unter anderem von Deutschland unterstützt wird. Security Council Report, *Sudan: Vote on Resolution Ending the UN Integrated Transition Assistance Mission in Sudan*, New York 1.12.2023, <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/12/sudan-vote-on-resolution-ending-the-un-integrated-transition-assistance-mission-in-sudan.php>> (eingesehen am 12.12.2023).

boten werden, Geschäfte mit RSF, SAF und ihren jeweils wichtigsten Unternehmen zu machen. Dazu sollten die EU-Mitgliedstaaten sich auf weitere Namen für das im Oktober 2023 eingerichtete Sanktionsregime einigen.¹²⁹ Zusätzlich zu sudanesischen Firmen sollten diese Maßnahmen insbesondere emiratische Unternehmen treffen, die Gold von den RSF kaufen und von denen eines wohl sogar einen Sitz in Deutschland hat.¹³⁰ Um das komplexe Firmengeflecht des sudanesischen Sicherheitssektors und seine internationalen Geschäftspartner aufzudecken, sollte Deutschland ferner einschlägige Investigationskapazitäten bei der EU stärken. Verknüpft werden sollten die Sanktionen mit einer kohärenten politischen Strategie, den Einfluss der Gewaltunternehmer zurückzudrängen und den Krieg zu beenden.

- Deutschland sollte bei den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats darauf hinwirken, das UN-Waffenembargo von Darfur auf ganz Sudan auszudehnen und damit auch das Mandat der UN-Expertenkommission zu stärken. Grundsätzlich haben sich sowohl die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats als auch die Nachbarstaaten bereits gegen militärische und finanzielle Unterstützung für die Konfliktparteien ausgesprochen.¹³¹
- In der Zusammenarbeit mit einer zukünftigen Übergangsregierung in Sudan sollte die institutionelle Verankerung von Reformen stärker im Vordergrund stehen. Das hieße unter anderem, eine parlamentarische Versammlung zu bilden sowie die zivile Kontrolle und Beteiligungsformate auf der Ebene der Bundesstaaten und jener der Kommunen zu stärken. Zwar bedarf es selbst unter Friedensbedingungen großer Ausdauer, den sudanesischen Staat im Sinne der Bevölkerung umzubauen. Dennoch sollte eine neue zivile Regierung ermutigt werden, wichtige Posten in Justiz und Verwaltung nach Kompetenz und nicht nach politischen oder sonstigen sachfremden Kriterien zu besetzen.

129 European Union, *Council Regulation (EU) 2023/2147 Concerning Restrictive Measures in View of Activities Undermining the Stability and Political Transition of Sudan*, Brüssel, 9.10.2023, <<http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2147/oj>>. Am 22. Januar 2024 listete der Rat sechs Unternehmen, jeweils drei der RSF und drei der SAF, unter diesem Sanktionsregime.

130 Hoffmann/Lanfranchi, *Kleptocracy versus Democracy* [wie Fn. 7], S. 43.

131 African Union, *Declaration of the Expanded Mechanism on the Crisis in Sudan*, Addis Abeba, 4.12.2023.

- In der Zwischenzeit sollte die Bundesregierung mit internationalen und nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten, welche die sudanesishe Zivilgesellschaft und deren politische Selbstorganisation auch unter Kriegsbedingungen langfristig unterstützen. Das sollte die Bereitstellung von Plattformen, Expertise, finanzieller Förderung und Ausbildung von Fähigkeiten einschließen.¹³² Sudanesishe Akteure haben gezeigt, dass sie trotz der immensen Herausforderungen von Krieg und Vertreibung in der Lage sind, sich zu vernetzen und zu organisieren.¹³³

Abkürzungsverzeichnis

AU	Afrikanische Union
DUP	Democratic Unionist Party
EU	Europäische Union
FFC	Forces of Freedom and Change
GIS	General Intelligence Service
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
JEM	Justice and Equality Movement
JPA	Juba Peace Agreement
NCP	National Congress Party
NIF	National Islamic Front
NISS	National Intelligence and Security Service
NUP	National Umma Party
RSF	Rapid Support Forces
SAF	Sudanese Armed Forces
SCP	Sudanese Communist Party
SLA	Sudan Liberation Army
SLA-AW	Sudan Liberation Army-Abdel Wahid (al-Nur)
SLA-MM	Sudan Liberation Army-Mini Minawi
SPA	Sudanese Professionals Association
SPLA/M(-N)	Sudan People's Liberation Army/Movement (North)
SRF	Sudan Revolutionary Front
TLC	Transitional Legislative Council
UN	United Nations
UNAMID	United Nations – African Union Hybrid Mission in Darfur
UNITAMS	United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan
UN OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
VAE	Vereinigte Arabische Emirate

Lektüreprüfungen

Gerrit Kurtz

Sudan: The Legitimization Strategies of Violence Entrepreneurs

in: Marianne Beisheim (Hg.), *Country-level Politics around the SDGs*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2023 (SWP Research Paper 7/2023), S. 65 – 69

Hager Ali/Gerrit Kurtz

Den Krieg in Sudan stoppen

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2023 (SWP-Aktuell 32/2023)

Gerrit Kurtz

Die Spoiler von Darfur

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2022 (SWP-Aktuell 54/2022)

¹³² Jakob Hensing u.a., *Supporting Civil Society in Acute Crises*, Berlin: Global Public Policy Institute, März 2023.

¹³³ Ein Beispiel ist die Konferenz zu humanitären Themen, die im November 2023 mit über 400 Teilnehmer:innen in Kairo stattfand, davon mehr als 100, die aus Sudan anreisten.

