

UNITAMS 2023: Krieg im Sudan

Nach Jahren der politischen Instabilität ist in Sudan im April 2023 ein bewaffneter Konflikt zwischen der sudanesischen Armee (*Sudanese Armed Forces, SAF*), angeführt von General Abdel Fattah al-Burhan, und der Paramiliz *Rapid Support Forces (RSF)*, befehligt von General Mohammed Hamdan Dagalo, genannt Hemedti, ausgebrochen. Die UN-Mission UNITAMS (*United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan*) wurde am 02. Juni 2023 für sechs Monate verlängert, doch ist unklar, wieviel Einfluss sie auf die Konfliktparteien ausüben kann und inwiefern ihr Mandat in Zukunft umsetzbar sein wird. Nach drei Monaten schwindet die Hoffnung auf ein schnelles Ende der Auseinandersetzungen. Zudem breiten sich die Kämpfe, die zunächst in der Hauptstadt und in Merowe begannen, auch auf andere Landesteile aus und lassen im schlimmsten Fall den Kollaps des Landes befürchten.

| Hintergrund

Am 11. April 2019 führten Massenproteste zum Sturz des seit 1989 regierenden Diktators Omar al-Bashir und zur **Machtübernahme durch eine Militärjunta** (*Transitional Military Council, TMC*). Nach anhaltenden, teilweise brutal niedergeschlagenen Protesten der Opposition und ziviler Gruppen einigte sich der TMC – unter Führung al-Burhans, vertreten durch Hemedti – mit den *Forces of Freedom and Change (FFC)*, einem Zusammenschluss von Parteien und zivilen Akteuren der Protestbewegung, auf eine gemeinsame Übergangsregierung. Im August 2019 gründeten sie den *Transitional Sovereignty Council (TSC)*, eine Art kollektives Staatsoberhaupt, bestehend aus sechs militärischen und sieben zivilen Akteuren. Abdalla Hamdok, ein Wirtschaftswissenschaftler und ehemaliger UN-Beamter, wurde zum Premierminister ernannt. Zur Unterstützung des demokratischen Transitionsprozesses in Sudan setzte der Sicherheitsrat 2020 die politische Mission UNITAMS ein.

Die neue Übergangsregierung machte einen dauerhaften Friedensschluss mit verschiedenen Rebellenbewegungen zu einer ihrer Prioritäten. Am 31. August 2020 unterzeichneten der TSC und die Sudanesische Revolutionäre Front, ein Zusammenschluss mehrerer Rebellengruppen, das **Juba-Friedensabkommen**. Das Abkommen sollte eine Grundlage für Stabilität und Frieden in allen Landesteilen schaffen und ermöglichte die Beteiligung der Rebellengruppen an der Übergangsregierung.

Die zivil-militärische Übergangsregierung wurde jedoch **am 25. Oktober 2021 durch einen von Generälen al-Burhan und Hemedti gemeinsam durchgeführten Putsch** aufgelöst. Der Militärcoup führte zu erneuten Massendemonstrationen, denen mit exzessiver Gewalt begegnet wurde. Dabei kamen seit Oktober 2021 und bis zum Beginn der Kämpfe zwischen Armee und RSF im April 2023 allein in der Hauptstadt Khartum über 100 Menschen ums Leben. Internationale Partner stellten viele der zugesagten Finanzhilfen für den Sudan ein, was die prekäre wirtschaftliche Lage weiter verschlechterte.

Im Dezember 2022 unterzeichneten al-Burhan, Hemedti und mehr als 50 Vertreter:innen von Parteien, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppen sowie Unterzeichner des Juba-Friedensabkommens ein neues **politisches Rahmenabkommen**, das eine Rückkehr zu einem demokratischen Transitionsprozess und die Ernennung einer zivilen Regierung ermöglichen sollte. Abgelehnt wurde das Abkommen vom *Democratic Bloc*, eine von zwei der Juba-Unterzeichnergruppen geführte Abspaltung der FFC, die nach dem Putsch in der Regierung verblieben waren und nun eine Rückkehr der FFC an die Macht fürchteten, sowie einiger Parteien und Oppositionsgruppen, die eine erneute Zusammenarbeit mit dem Militär **kritisierten**. Internationale **Beobachter** und die UN-Mission UNITAMS hingegen hoben das Rahmenabkommen als **positiven Schritt** hervor.

Auf die Unterzeichnung des Abkommens folgten fünf Konferenzen mit breiter politischer und zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu Fragen, die umstritten geblieben waren oder weiterer Klärung bedurften, darunter die Reform des Sicherheitssektors. Diese Konferenzen wurden von UNITAMS und ihren Partnern im sogenannten trilateralen Mechanismus, AU und IGAD, organisatorisch unterstützt. Am 19. März 2023 einigten sich die Unterzeichner:innen auf einen Zeitplan: Vorgesehen war eine endgültige politische Einigung bis zum 01. April, die Fertigstellung der Übergangsverfassung bis zum 06. April und die Bildung von Übergangsinstitutionen ab dem 11. April. Dieser Zeitplan ließ sich aufgrund von Differenzen zwischen Armee- und RSF-Führung nicht einhalten.

Seit Anfang März wurde von **Truppenmobilisierungen und militärischen Verstärkungen beider Streitkräfte** berichtet, insbesondere in Khartum, Darfur und im Norden Sudans. Bei der Konferenz zur Sicherheitssektorreform Ende März konnte keine Einigung über den Zeitplan für die Integration der RSF in die sudanesischen Armee erzielt werden. In Folge nahmen die Spannungen zwischen der Führung der Armee und der RSF zu. Trotz intensivster Bemühungen nationaler und internationaler Akteure um Deeskalation brachen am 15. April schwere Kämpfe zwischen RSF und SAF in Khartum und im nördlichen Merowe aus. Die Kampfhandlungen weiteten sich rasch auf Darfur und Nord-Kordofan aus.

| Sicherheitslage, Menschenrechte und humanitäre Lage

Schon vor dem 15. April waren die Fortschritte in der Umsetzung des Juba-Friedensabkommens zäh. Die Sicherheitslage war aufgrund interkommunaler bewaffneter Konflikte und hoher Kriminalität sehr angespannt, die humanitäre und die wirtschaftliche Lage verschlechterten sich zusehends. Hinzu kamen die exzessive Gewalt der Sicherheitskräfte mit dem Einsatz von Blendgranaten, Tränengas und scharfer Munition gegenüber Demonstrant:innen. Seit Beginn der Kämpfe im April hat sich die Menschenrechtslage dramatisch verschlechtert – vor allem sind Frauen und Kinder zunehmend sexualisierter und gender-basierter Gewalt ausgesetzt. Ein Großteil dieser Menschenrechtsverletzungen konnte bewaffneten Gruppierungen zugeordnet werden.

Die humanitäre Lage im Sudan ist katastrophal. Schon vor Ausbruch der Kämpfe war der Bedarf an humanitärer Hilfe in Sudan so hoch wie nie zuvor: 15,8 Millionen Menschen waren auf humanitäre Hilfe angewiesen. Diese Zahl ist nun rapide angestiegen. Mehrere humanitäre Organisationen mussten ihre Arbeit vorübergehend einstellen. Die Kämpfe und Angriffe auf Flughäfen und andere kritische Zugangspunkte für humanitäre Hilfe, die Sicherheitslage für die Helfer:innen sowie die Plünderung oder Beschlagnahmung von Lagern, Fahrzeugen und anderen Hilfsgütern machen die Arbeit praktisch unmöglich.

Drei Monate der heftigen Auseinandersetzungen haben [offiziell](#) 3.000 Todesopfer und 6.000 Verletzte gefordert. Aktivist:innen schätzen die Zahlen aber deutlich höher ein. In Khartum häufen sich zudem die Fälle sexualisierter Gewalt und Entführungen von Frauen und Kindern. Hinzukommen [2,2 Millionen Binnenvertriebene und über 700.000 Geflüchtete](#), die in Nachbarstaaten – hauptsächlich in Ägypten (255.000), Tschad (240.000) und Südsudan (160.000) – Schutz gesucht haben.

| UNITAMS: Mandat und Rolle

Mit der Resolution 2524 hatte der UN-Sicherheitsrat am 03. Juni 2020 die *United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* etabliert. UNITAMS folgte der im Dezember 2020 beendeten UNAMID (*United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur*), ist aber keine Folgemission im engeren Sinne, da viele der Funktionen von UNAMID eingestellt sowie Teamsites in Darfur an nationale Einrichtungen

übergeben wurden. UNITAMS wurde [2021](#) und [2022](#) jeweils jährlich, im [Juni 2023](#) allerdings nur für sechs Monate verlängert.

Die rein zivile politische Mission mit ganz Sudan als Einsatzgebiet ist beauftragt: (1) die demokratische Transition voranzutreiben; (2) den Friedensprozess und künftige Friedensabkommen zu unterstützen; (3) Friedenskonsolidierung, Schutz von Zivilist:innen und Rechtsstaatlichkeit zu fördern; und (4) Wirtschafts- und Entwicklungshilfe zu mobilisieren und humanitäre Hilfe zu koordinieren. Seit dem Ausbruch der Kämpfe am 15. April hat UNITAMS unter Führung des deutschen UN-Sonderbeauftragten für Sudan und Missionsleiters Volker Perthes seine Bemühungen darauf konzentriert, die Parteien zur Einstellung der Kampfhandlungen, zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts und zur Rückkehr zu politischen Verhandlungen zu bewegen. Obwohl UNITAMS gegenwärtig ihre Arbeit aus Port Sudan und Nairobi weiterführt, ist fraglich, ob und wann die Mission ihr eigentliches Mandat der Unterstützung politischer Transition noch umsetzen kann und [wieviel Einfluss](#) UNITAMS auf die Parteien ausüben kann. Der Sonderbeauftragte Perthes wurde zudem im Juni vom sudanesischen Außenministerium zur *Persona non grata* erklärt.

Deutschland hatte nach Beendigung von UNAMID und der EU-Unterstützungsaktion für AMIS, die Mission der Afrikanischen Union in Darfur, sein Engagement in Sudan fortgesetzt. Fünf [deutsche Polizist:innen](#) und vier ZIF-Sekundierte waren bis zuletzt im Sudan eingesetzt.

| Konfliktparteien und weitere Akteure

Konfliktparteien | Die jüngsten Kämpfe werden in der Hauptsache zwischen der SAF und der RSF ausgetragen. Seit dem Militärputsch im Oktober 2021 war der Kommandeur der SAF, General al-Burhan, de facto Staatschef. Hemedti fungierte im TSC als dessen Stellvertreter, wurde jedoch nach Ausbruch der Kampfhandlungen von al-Burhan dieser Funktion enthoben. Die RSF ist ursprünglich aus den Janjaweed-Milizen hervorgegangen, die al-Bashir zunächst zu seinem verlängerten Arm in Darfur gemacht hatte und die für Gräueltaten an der Zivilbevölkerung seit Anfang der 2000er Jahre verantwortlich gemacht werden. Später setzte al-Bashir die RSF als Garde ein, um sich vor einem Putsch zu schützen. SAF und RSF agierten immer wieder gemeinsam – so beim Sturz al-Bashirs 2019 und der Übergangsregierung 2021. Hemedti befürchtete durch die vorgesehene Integration der RSF in die SAF sowohl seine militärische und politische Macht einzubüßen, als auch sein [wirtschaftliches Imperium zu verlieren](#).

Externe Akteure | Vor Ausbruch des Konflikts im April waren bereits [mehrere Akteure und Mechanismen](#) in Verhandlungen involviert, dazu gehören der trilaterale Kooperationsmechanismus zwischen den UN, der Afrikanischen Union (AU) und der *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) und das *Quad* (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, USA und Großbritannien). Beide hatten zuletzt eine wichtige Rolle bei der Einigung auf das Rahmenabkommen gespielt.

Die Zivilgesellschaft und Aktivist:innen haben in den vergangenen Monaten immer wieder unterstrichen, wie wichtig es sei, keine Partei zu ergreifen, sondern sich für das Ende der Kampfhandlungen einzusetzen. Die meisten Nachbarländer und andere Staaten in der Region positionieren sich in der Tat neutral, wobei einige mehr oder weniger offen die Armee (z.B. Ägypten) oder die RSF (z.B. die Vereinigten Arabischen Emirate) unterstützten. Eine Reihe von Staaten bemüht sich eine Vermittlerrolle zu spielen, darunter Saudi Arabien und die USA, die sich im sogenannten *Jeddah-Track* für einen Waffenstillstand engagierten, das IGAD-Quartett (Äthiopien, Dschibuti, Kenia und Südsudan) oder Ägypten, das Mitte Juli eine Konferenz aller Nachbarstaaten des Sudan ausrichtete.

Der Fokus der AU liegt darauf, die Weichen für den politischen Prozess [längerfristig](#) zu stellen und dabei vor allem wichtige zivile Akteur:innen und mögliche Spoiler einzubinden. Auf eine unmittelbare Waffenpause zielen die vier Staatsoberhäupter von Äthiopien, Dschibuti, Kenia und Südsudan ab, die sich

unter dem Schirm von IGAD als Vermittler anbieten. Problematisch bleibt, dass sich die beiden Organisationen nicht auf eine klare Arbeitsteilung bzw. Koordination der Initiativen einigen können und zudem nicht mit bilateralen Ansätzen abgestimmt sind.

| Ausblick

Schwerpunkt der Kämpfe zwischen SAF und RSF bleibt voraussichtlich **Khartum**. Unklar ist weiterhin, ob eine der beiden Parteien militärisch siegen kann. Die Versorgung der Truppen spielt eine zunehmende Rolle. Auch ob und wie beide Seiten jeweils durch externe Akteur:innen unterstützt werden. In Khartum scheint die RSF aktuell die Oberhand zu haben, hat sich aber durch ihre umfassenden und brutalen Übergriffe die Unterstützung der Zivilbevölkerung – sofern es diese gab – verspielt. Langfristig ist schwer vorstellbar, dass die RSF ausreichend Glaubwürdigkeit und Wohlwollen generieren kann, um eine politische Rolle zu spielen.

Gleichzeitig weiten sich bewaffnete Auseinandersetzungen, zum Teil ethnisch motiviert, auf andere Landesteile aus. Besonders besorgniserregend ist die **Ausweitung des Konfliktes nach Darfur, Nord- und Südkordofan und Blue Nile**. Alte Konfliktlinien flammen wieder auf, wie in **Westdarfur**, wo von massiven Übergriffen der RSF auf die Zivilbevölkerung, von Tötungen, Vergewaltigungen, Plünderungen und brennenden Dörfern berichtet wird. Die RSF soll [große Teile der Provinz unter ihre Kontrolle](#) gebracht und die Mehrheit der nicht-arabischen Bevölkerung vertrieben haben. Kenias Präsident William Ruto äußerte seine große Besorgnis und sprach von Anzeichen eines [Genozids](#) in Darfur. Die Ereignisse haben auch den [Internationalen Strafgerichtshof](#), der sich bereits mit den Geschehnissen in Darfur im Jahr 2009 beschäftigt, dazu veranlasst, ein weiteres Untersuchungsverfahren in Sudan einzuleiten.

In **Südkordofan**, entlang der Grenze zu Südsudan, scheint die *Sudan's People Liberation Movement North* (SPLM-North / al-Hilu) [neue Fakten zu schaffen](#) und steht kurz vor der Einnahme der Provinzhauptstadt Kadugli während die SAF in Khartum gebunden ist. In **Nordkordofan** [belagert die RSF](#) die Hauptstadt El-Obeid.

Saudi Arabien und die USA haben den *Jeddah-Track* pausiert, da es ihnen nicht gelungen war, auf diese Weise einen umfassenden und dauerhaften Waffenstillstand herbeizuführen. Stattdessen wollen sie in einem neuen Ansatz die Afrikanische Union, aber auch die Vereinigten Arabischen Emirate mit ihrem Einfluss auf die RSF einbeziehen. Je länger der Konflikt anhält, desto größer wird die Bedrohung für den Zusammenhalt Sudans und die Gefahr eines umfassenden Bürgerkriegs. Eine solche Entwicklung würde über die bestehende Belastung durch Flüchtlinge hinaus die regionale Sicherheit weiter destabilisieren. Die Zeit drängt, um ein solches *Worst-Case*-Szenario noch abzuwenden.