

Antrag

der Bundesregierung

Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Hybriden Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID)

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt dem Beschluss der Bundesregierung vom 13. Februar 2019 zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der gemeinsam von den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union geführten Friedensmission in Darfur (UNAMID) zu.
2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlage
Die deutschen Streitkräfte handeln bei ihrem Einsatz als Teil der gemeinsam von den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union geführten Friedensmission UNAMID auf Grundlage der Resolution 1769 (2007) vom 31. Juli 2007 und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, zuletzt Resolution 2429 (2018) vom 13. Juli 2018, und somit im Rahmen sowie nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die sudanesishe Regierung hat der Entsendung der gemeinsamen Mission im Rahmen der am 12. Juni 2007 in Addis Abeba abgehaltenen hochrangigen Konsultationen mit den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union zugestimmt und diese Zustimmung am 17. Juni 2007 uneingeschränkt bestätigt.
3. Auftrag
Auf Grundlage der unter Nummer 2 genannten Resolutionen ergeben sich für UNAMID insbesondere folgende Aufgaben:
 - Schutz von Zivilpersonen, Beobachtung und Berichterstattung in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, auf sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt und schwere Rechtsverletzungen an Kindern,
 - Erleichterung der Bereitstellung humanitärer Hilfe und Gewährleistung der Sicherheit des humanitären Personals,
 - Vermittlung zwischen der Regierung Sudans und den bewaffneten Bewegungen, die das Doha-Dokument nicht unterzeichnet haben sowie
 - Unterstützung der Vermittlungsbemühungen in Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen oder anderen lokalen Konflikten, die die Sicherheitslage beeinträchtigen könnten, einschließlich durch Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer tieferen Ursachen, in Zusammenarbeit mit der Regierung Sudans, dem Landsteam der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft.

Nach Kapitel VII der VN-Charta ist UNAMID autorisiert, zum Eigenschutz, zur Gewährleistung der Sicherheit und der Bewegungsfreiheit der humanitären Helfer, zur Förderung einer schnellen und effektiven Umsetzung des Darfur-Friedensabkommens, zur Verhinderung von Störungen und bewaffneten Angriffen sowie – unbeschadet der Verantwortung der sudanesischen Regierung – zum Schutz von Zivilpersonen die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Dies schließt auch die Anwendung militärischer Gewalt im Rahmen der von den Vereinten Nationen erlassenen Einsatzregeln ein.

4. Aufgaben

Für die beteiligten Kräfte der Bundeswehr ergeben sich folgende Aufgaben:

- Wahrnehmung von Führungs-, Verbindungs-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben;
- Hilfe bei technischer Ausrüstung und Ausbildung truppenstellender Nationen sowie für die Vereinten Nationen.

5. Einzusetzende Kräfte und Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung an UNAMID werden folgende Kräfte und Fähigkeiten bereitgestellt:

- Einzelpersonal zur Verwendung in den für die Friedensmission im Sudan gebildeten Stäben und Hauptquartieren,
- Personal zur Wahrnehmung von Verbindungs-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben,
- technische Ausrüstungshilfe und Ausbildungshilfe für truppenstellende Nationen sowie für die Vereinten Nationen,
- Eigensicherung und Nothilfe.

6. Ermächtigung zum Einsatz und Dauer des Einsatzes

Die Bundesministerin der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen auf der Grundlage der Resolution 1769 (2007) für die deutsche Beteiligung an UNAMID die hierfür genannten Fähigkeiten einzusetzen, solange ein entsprechender Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen, längstens jedoch bis zum 31. März 2020.

7. Status und Rechte

Status und Rechte der eingesetzten Kräfte richten sich nach

- den Bestimmungen der Resolution 1769 (2007) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 31. Juli 2007 sowie den Folgeresolutionen zu UNAMID,
- den zwischen den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union und dem Sudan getroffenen Vereinbarungen,
- dem zwischen den Vereinten Nationen und Sudan am 9. Februar 2008 geschlossenen „Status of Forces Agreement“ (SOFA) sowie
- dem allgemeinen Völkerrecht.

Den Angehörigen von UNAMID wird danach unter anderem uneingeschränkte Bewegungsfreiheit in dem Einsatzgebiet garantiert und das Tragen von Uniform und Waffen erlaubt. Soldatinnen und Soldaten der militärischen Komponente unterliegen der ausschließlichen Strafgerichtsbarkeit ihres Heimatlandes.

Die eingesetzten Kräfte haben zur Durchsetzung ihrer Aufträge auch das Recht zur Anwendung von militärischer Gewalt. Die Anwendung militärischer Gewalt durch deutsche Einsatzkräfte erfolgt auf der Grundlage des Völkerrechts und wird

durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert. Das umfasst auch den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener Kräfte, anderer UNAMID-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

8. Einsatzgebiet

Das mandatierte Gebiet umfasst die Region Darfur. Andere Gebiete des Sudans können mit Zustimmung der sudanesischen Regierung genutzt werden, soweit zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich (u. a. Flughäfen, Versorgungswege und -basen sowie Hauptquartiere).

Andere geographische Räume können mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu Zwecken des Zugangs und der Versorgung genutzt werden.

Liegenschaften der Vereinten Nationen in der Region können im Rahmen der für die Friedensmission im Sudan auszuführenden Aufgaben genutzt werden.

9. Personaleinsatz

Es können bis zu 50 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden.

Deutsche Soldatinnen und Soldaten, die im Rahmen von Austauschprogrammen bei den Streitkräften anderer Nationen dienen, verbleiben in ihrer Verwendung und nehmen auf Ersuchen der Gastnation in den Grenzen der für deutsche Soldatinnen und Soldaten geltenden rechtlichen Bindungen an Einsätzen derer Streitkräfte an der Friedensmission im Sudan teil.

Für Phasen der Verlegung und Rückverlegung sowie im Rahmen von Kontingentwechseln und in Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden.

Es können alle Angehörigen der Bundeswehr eingesetzt werden.

Bei dem Einsatz der Bundeswehr handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne des § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes und des § 63 c des Soldatenversorgungsgesetzes.

10. Kosten und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an UNAMID werden für den Zeitraum vom 1. April 2019 bis zum 31. März 2020 voraussichtlich insgesamt rund 0,4 Mio. Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf das Haushaltsjahr 2019 rund 0,3 Mio. Euro und auf das Haushaltsjahr 2020 rund 0,1 Mio. Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wurde im Bundeshaushalt 2019 im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben im Haushaltsjahr 2020 wird im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2020 im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen werden.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

An einer nachhaltigen Lösung für den Darfurkonflikt mitzuwirken und zur Stabilität in der außen- und sicherheitspolitisch bedeutsamen Sudan-Sahel-Region beizutragen, liegt im deutschen Interesse. Das deutsche Engagement bei UNAMID ist Teil langjähriger Bemühungen um nachhaltige Konfliktbewältigung und Friedensförderung, die ihre Grundlage in den Afrikapolitischen Leitlinien und den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ finden.

Am 6. Dezember 2018 wurde nach einem maßgeblich von Deutschland unterstützten informellen Vermittlungsprozess ein Fortschritt bei der Überwindung des Darfur-Konflikts erzielt: Die bewaffneten Gruppen SLA/M-Minni Minawi, JEM-Gibril und die sudanesisische Regierung unterzeichneten in Berlin ein „Pre-Negotiation Agreement“. Darin einigten sich die Parteien, auf Basis des Doha-Abkommens für den Frieden in Darfur (DDPD) von 2011 in Friedensverhandlungen einzutreten und in einem ersten Schritt einen beidseitigen Waffenstillstand schließen zu wollen. Die Verhandlungen sollen vom gemeinsamen Sonderbeauftragten der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union und Leiter von UNAMID, Jeremiah Mamabolo, sowie von Katar als Vorsitz der Umsetzungskommission der DDPD (IFC), geleitet werden. Sie wurden aber bisher noch nicht aufgenommen. Zuvor hatten SLA/M-Minni Minawi und JEM-Gibril am 9. November 2018 die Verlängerung des von ihnen erklärten einseitigen Waffenstillstandes um weitere drei Monate bekanntgegeben. Einzig die bewaffnete Gruppierung um Abdul Wahid (SLA/M-AW) hat sich bislang nicht an den Gesprächen beteiligt.

Die Fortschritte im politischen Prozess zur Überwindung des Darfur-Konflikts wurden vor dem Hintergrund einer 2018 weiter verbesserten Sicherheitslage in Darfur erzielt; der Bericht des VN-Generalsekretärs vom Januar 2019 beschreibt die Sicherheitslage in Darfur als relativ stabil. Davon ausgenommen bleibt das Dschebel-Marra-Gebiet, wo es immer wieder zu Zusammenstößen zwischen der sudanesischen Regierung und bewaffneten Bewegungen, einschließlich der bewaffneten Gruppierung um Abdul Wahid (Sudan Liberation Army/Movement - SLA/M-AW) kommt.

Insgesamt bleiben in Darfur die humanitäre Lage und die Menschenrechtssituation volatil; die rechtsstaatlichen Institutionen sind schwach. Es kommt immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen, Entführung von Zivilpersonen, Missbrauchs- und Gewalthandlungen an Frauen und Kindern sowie willkürlichen Festnahmen und Inhaftierungen. Im Jahresverlauf 2018 kam es zu neuen Vertreibungen, insbesondere in der Dschebel-Marra-Region.

Die sozioökonomische Situation der Bevölkerung in Darfur bleibt ebenfalls angespannt; Verteilungskonflikte um knappe Ressourcen wie Wasser und Weideland sind bislang völlig unzureichend angegangen worden. Die jahrzehntelange wirtschaftliche und politische Vernachlässigung durch Khartum hat die Region marginalisiert. Hinzu kommen die Auswirkungen der aktuellen Wirtschaftskrise im Sudan, die zu erheblich gestiegenen Nahrungsmittelpreisen und einer Verschlechterung der Nahrungsmittelversorgung im ganzen Land geführt hat.

Die Lage in Darfur bleibt prekär: Rund 45 Prozent der Menschen im Sudan, die aktuell von akuter Nahrungsmittelunsicherheit bedroht sind, leben in Darfur (knapp 25 Prozent der Gesamtbevölkerung Sudans leben in Darfur). Insgesamt sind in Darfur 3,14 Millionen Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen, darunter mindestens 1,74 Millionen hilfsbedürftige Binnenvertriebene und knapp 160.000 Flüchtlinge, vornehmlich aus Südsudan (Stand: 2018). Hilfsmaßnahmen werden vorwiegend durch die auf Grund der organisierten Kriminalität und der Stammeskonflikte lokal angespannten Sicherheitslage sowie die Wirtschaftskrise und dadurch entstandenen Treibstoffmangel behindert.

Unterstützung und Druck durch die internationale Gemeinschaft, insbesondere durch die Vereinten Nationen und UNAMID sowie die Regionalorganisation AU bleiben daher für die vollständige Umsetzung des Doha-Dokuments für den Frieden in Darfur und eine nachhaltige Stabilisierung, die Verbesserung der Menschenrechtslage und für die Entwicklung Darfurs unverzichtbar.

Neben Darfur bleiben auch die Konflikte in den Bundesstaaten Blauer Nil und Südkordofan ungelöst; des Weiteren bleibt Sudan Transitland für Flüchtlinge aus Äthiopien, Eritrea und Somalia, die dann versuchen, über Libyen und Ägypten nach Europa zu gelangen. Auch die Folgen des Konflikts in Südsudan wirken sich weiterhin destabilisierend aus.

Trotz der Situation im eigenen Land spielt der Sudan teilweise auch eine stabilisierende Rolle in einer instabilen Region. So hat der Sudan im September 2018 gemeinsam mit Uganda maßgeblich zum Abschluss des angepassten Friedensabkommens für Südsudan beigetragen („Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in

the Republic of South Sudan“). Zudem engagiert sich der Sudan im Auftrag der Afrikanischen Union als Vermittler in der Zentralafrikanischen Republik.

II. Das UNAMID-Mandat und der deutsche militärische Beitrag

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VNSR) hat am 13. Juli 2018 mit der Resolution 2429 (2018) das Mandat von UNAMID einstimmig um ein weiteres Jahr bis zum 30. Juni 2019 verlängert. Von einer weiteren, nach aktuellem Stand wahrscheinlich letztmaligen, Verlängerung im Juni 2019 ist auszugehen.

Das vom Sicherheitsrat beschlossene Mandat von UNAMID umfasst 1. den Schutz von Zivilpersonen, Beobachtung und Berichterstattung in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, auf sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt und schwere Rechtsverletzungen an Kindern, Erleichterung der Bereitstellung humanitärer Hilfe und Gewährleistung der Sicherheit des humanitären Personals; 2. die Vermittlung zwischen der Regierung Sudans und den bewaffneten Bewegungen, die das Doha-Dokument nicht unterzeichnet haben sowie 3. die Unterstützung der Vermittlungsbemühungen in Konflikten zwischen Bevölkerungsgruppen oder anderen lokalen Konflikten, die die Sicherheitslage beeinträchtigen könnten, einschließlich durch Maßnahmen zur Bekämpfung ihrer tieferen Ursachen, in Zusammenarbeit mit der Regierung Sudans, dem Landesteam der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft.

Vor dem Hintergrund der verbesserten Sicherheitslage ist UNAMID auf Grundlage der Resolutionen 2363 (2017) und 2429 (2018) sowie der Vorsitzserklärung des Sicherheitsrats 19 (2018) in einem Übergangs- und Umstrukturierungsprozess. Resolution 2363 (2017) sah vor allem eine Verkleinerung der Mission vor. Mit der Resolution 2429 (2018) wurde der Fokus von Friedenssicherung auf Friedenskonsolidierung (Peacebuilding) und Entwicklung in Darfur gelegt. Der Sicherheitsrat hat für diesen Übergang ein umfassendes und das gesamte VN-Engagement in Darfur betreffendes Konzept zur Kenntnis genommen, welches von den Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union am 1. Juni 2018 dem Sicherheitsrat vorgelegt worden war.

UNAMID soll, mit dem Landesteam der Vereinten Nationen und den anderen in Darfur tätigen Institutionen der Vereinten Nationen über einen Zeitrahmen von zwei Jahren dieses integrierte Konzept umsetzen. Das Ziel ist eine Beendigung des UNAMID-Mandats zum 30. Juni 2020 (mit logistischer Abwicklung bis zum Dezember 2020), vorausgesetzt, die Sicherheitslage in Darfur verschlechtert sich nicht wesentlich und Schlüsselindikatoren sind erfüllt, vor allem betreffend den Schutz von Zivilpersonen, insbesondere von Binnenvertriebenen und zurückkehrenden Flüchtlingen, die Einhaltung der Menschenrechte, die Rechtsstaatlichkeit, die humanitäre Lage sowie die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung.

Die Zahl der Soldatinnen und Soldaten soll bis zum 30. Juni 2019 von 8.735 auf 4.050 Soldatinnen und Soldaten reduziert werden. Die Obergrenze für Polizistinnen und Polizisten wurde mit 2.500 konstant gehalten. Der verbleibende Fokus der militärischen Komponente von UNAMID liegt in dem Gebiet Dschebel Marra. Dort bleiben die Sicherheitslage und die humanitäre Lage nach wie vor angespannt und es kommt immer wieder zu Zusammenstößen zwischen der Regierung Sudans und der Befreiungsarmee Sudans-Abdul Wahid (SLA/M-AW). Ende 2018 wurde daher das Hauptquartier von UNAMID von El Fasher nach Zalingei im Marra-Massiv verlegt. Im restlichen Darfur hat sich UNAMID aus der Fläche zurückgezogen; schrittweise wurden Teamstandorte an die Regierung Sudans übergeben. Während UNAMID 2017 noch in 36 Standorten disloziert war, sollen ab Juni 2019 lediglich 13 Teamsites bestehen bleiben. In den Hauptstädten der drei Bundesstaaten der Region Darfur werden gemeinsam mit dem Landesteam der Vereinten Nationen Verbindungsbüros eingerichtet.

Der deutsche militärische Beitrag für UNAMID soll auch weiterhin die Beteiligung mit Einzelpersonal in den Führungsstäben der Mission und Personal mit Verbindungs-, Beratungs- und Unterstützungsaufgaben vorsehen. Darüber hinaus kann deutsches Personal im Bedarfsfall die Ausbildung von VN-Angehörigen im UNAMID-Hauptquartier temporär unterstützen.

Deutschland ist die einzige europäische Nation, die sich an UNAMID militärisch beteiligt. Deutschland setzt damit ein wichtiges Zeichen, gerade in der jetzigen Übergangsphase und bis zum Abzug der Mission, gegenüber der Regierung Sudans, dass Deutschland die internationalen Friedensanstrengungen der internationalen Gemeinschaft für Darfur umfassend unterstützt. Daher beabsichtigt die Bundesregierung, ihren Beitrag zu UNAMID aufrechtzuerhalten.

Über den militärischen Beitrag hinaus ist Deutschland mit Polizeipersonal beteiligt (Kabinettsbeschluss vom 29. Juni 2011). Gegenwärtig sind fünf Polizistinnen und Polizisten im Rahmen von UNAMID eingesetzt (Stand 21. Januar 2019).

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Bundesregierung verfolgt einen umfassenden Ansatz, um zu einer nachhaltigen Stabilisierung Darfurs beizutragen. Die Beteiligung an UNAMID ordnet sich daher in das weitere politische, sicherheitspolitische, humanitäre und menschenrechtliche Engagement im Sudan ein, das zur Förderung des Wiederaufbaus und der Schaffung von Entwicklungsperspektiven beiträgt.

Im Zentrum steht die politische Beilegung des Konflikts zwischen Regierung und bewaffneten Gruppen, um somit einem Wiederaufflammen des Konflikts auch nach Beendigung des UNAMID-Mandats vorzubeugen. Daher unterstützt die Bundesregierung die Friedensmediation zwischen sudanesischer Regierung und den bewaffneten Darfur-Gruppen unter Leitung der Afrikanischen Union. Die Bundesregierung setzt sich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ebenso wie in der Peacebuilding Kommission dafür ein, dass der Übergang von Friedenssicherung zu einer nachhaltigen Friedenskonsolidierung (Peacebuilding) in Darfur gelingen kann. In diesem Zusammenhang verwendet sich die Bundesregierung auch für die Öffnung von Vertretungen des Hochkommissariats für Menschenrechte im Sudan. Aus Sicht der Bundesregierung ist von zentraler Bedeutung, dass eine unabhängige Beobachtung und Berichterstattung zur Menschenrechtslage im Sudan durchgängig gewährleistet ist. Die Bundesregierung unterstützt das Mandat des unabhängigen Experten des VN-Menschenrechtsrats für die Menschenrechtslage im Sudan.

Die deutsche humanitäre Hilfe setzt ihr Engagement für den Sudan fort. Neben Maßnahmen deutscher Nichtregierungsorganisationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz steht hierbei die Unterstützung der von den Vereinten Nationen geleisteten internationalen humanitären Hilfe im Vordergrund. Insbesondere der Schutz und die Versorgung der Flüchtlinge und binnenvertriebenen bzw. konfliktbetroffenen Bevölkerung in Darfur und in anderen Krisengebieten sollen durch das humanitäre Engagement Deutschlands sichergestellt werden. Seit 2016 hat das Auswärtige Amt (AA) mehr als 33 Mio. Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Sudan bereitgestellt, davon 2018 insgesamt knapp 15 Mio. Euro mit Schwerpunkten auf die Bereitstellung von Nahrungsmitteln sowie Wasser- und Sanitärversorgung.

Das entwicklungspolitische Engagement der Bundesregierung trägt der Rolle Sudans als wichtiges Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeland von Flüchtlingen und Migranten und als Schlüsselland zur Bewältigung der Migrationsströme am Horn von Afrika Rechnung. Daher liegt der Fokus des Portfolios des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mit seinen Umfang von etwa 82 Mio. Euro auf Maßnahmen im Bereich Flucht und Migration. In Darfur fördert das BMZ Wiederaufbauvorhaben zum Aufbau von Berufsbildungssystemen zur Beschäftigungsförderung und Resilienzstärkung. Diese dienen zugleich lokaler Wirtschaftsentwicklung und sind mit Maßnahmen zur Verbesserung von landwirtschaftlichen Erträgen und Ernährungssicherheit verbunden.

Im stark von Migrationsströmen betroffenen Osten des Sudans fördert die Bundesregierung über ihre Entwicklungszusammenarbeit Vorhaben der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in Kooperation mit unter anderem dem Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen, UNHCR und UNICEF zur Bewältigung von Fluchtursachen, Steigerung von Resilienz und Ernährungssicherheit für besonders vulnerable Gruppen, insbesondere für Flüchtlinge, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden. Weitere Projekte werden im Sudan über den vom Auswärtigen Amt mit insgesamt 32 Mio. Euro (2018) geförderten VN-Peacebuilding-Fund umgesetzt, davon ein Projekt in Darfur.

Zudem fördert das AA ein Beratungsvorhaben der Max-Planck-Stiftung zur Stärkung der Kapazitäten der Schlüsselakteure bei der Ausarbeitung einer neuen sudanesischen Verfassung durch technische und juristische Beratung des sudanesischen Parlaments und der vom Staatspräsidenten ausgewählten außerparlamentarischen Mitglieder des Verfassungskomitees.

