



„Responsible Exit“: Herausforderungen beim Abzug von UNAMID

Im Juni 2018 legten der UN-Generalsekretär (GS) und der Vorsitzende der AU-Kommission einen Plan für den Exit der *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID) vor. Der einst größte Peacekeeping-Einsatz weltweit wurde seither bereits auf 4.050 Blauhelme und 2.500 Polizisten¹ reduziert. Bis Ende März will der UN-Sicherheitsrat (SR) über den weiteren Abzug der Mission entscheiden und gleichzeitig eine Folgepräsenz mandatieren. Mit der seit August 2019 amtierenden zivilen Übergangsregierung ist zwar neue Bewegung in den politischen Prozess gekommen. Dauer und Ausgang der gegenwärtigen Friedensverhandlungen im südsudanesischen Juba sind allerdings noch unklar. Währenddessen besteht vor allem in der Region Jebel Marra der Bedarf an einer internationalen Sicherheitspräsenz fort.

Hintergrund

Seit 2003 kämpfen in Darfur Rebellengruppen gegen die sudanesischen Regierung, der sie soziale, politische und ökonomische Marginalisierung der nicht-arabischen Bevölkerung vorwerfen. Bisherige Friedensabkommen (Abuja 2006, Doha 2011) konnten den Konflikt nicht lösen. Neben Kämpfen zwischen Rebellen und Regierungstruppen gefährden lokale Konflikte um natürliche Ressourcen die Zivilbevölkerung. UNAMID wurde im Juli 2007 beschlossen ([S/RES/1769](#)), am 31. Oktober 2020 läuft das aktuelle Mandat aus. Im Vordergrund des Mandats stehen drei Prioritäten: (1) Schutz der Zivilbevölkerung, Überwachung von Menschenrechten, Unterstützung der humanitären Hilfe; (2) Vermittlung zwischen Regierung und Rebellen, die das Doha Abkommen nicht unterzeichnet haben; (3) Vermittlung zwischen Bevölkerungsgruppen in lokalen Konflikten.

Nationale Dynamik

Sudan ist im Umbruch. Nach dem Sturz des Präsidenten al-Bashir im April 2019 übernahm ein Militärrat (*Transitional Military Council/TMC*) die Macht und trat in Verhandlungen mit der zivilen Protestbewegung über eine Übergangsregierung ein. Am 3. Juni 2019 wurden die zivilen Proteste in Khartoum gewaltsam zerschlagen, über 100 Menschen starben. Die Gewalt wird den *Rapid Support Forces* (RSF) zugeschrieben. Diese sind aus den „Janjaweed“ hervorgegangen, die für Mord und ethnische Vertreibungen in Darfur verantwortlich gemacht werden.

Eine Einigung zwischen Militärrat und Protestbewegung gelang wenig später. Mit einer Verfassungserklärung besiegelten beide im August die Machtteilung während einer Übergangszeit von 39 Monaten, die mit freien Wahlen enden soll. Neben einem paritätisch besetzten „Souveränen Rat“, der die Rolle des Staatsoberhauptes wahrnimmt, wurde eine zivile Übergangsregierung eingerichtet, an deren Spitze der Ökonom Abdallah Hamdok steht. Priorität für Regierung und Souveränen Rat, auch dies ist in der Verfassungserklärung festgelegt, ist die Lösung der verbleibenden Konflikte im Sudan innerhalb von sechs Monaten. Zu diesem Zweck verhandelt die neue Staatsspitze seit Mitte Oktober 2019 in Juba mit Rebellengruppen aus verschiedenen Teilen des Landes, auch aus Darfur. Die Rebellen um Abdul Wahid (*Sudan Liberation Army-Abdul Wahid/SLA-AW*) nehmen bislang nicht an den Verhandlungen teil.

Sicherheit und humanitäre Lage

Bereits seit 2017 berichtet die UN über einen deutlichen Rückgang der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und sudanesischer Armee. Grund dafür sind vor allem Militäraktionen der sudanesischen Regierung, die die Präsenz bewaffneter Rebellengruppen in Darfur deutlich reduziert haben. Eine Ausnahme ist die Region Jebel Marra. Dort sind nach wie vor Kämpfe zwischen der SLA-AW und Regierungstruppen zu verzeichnen. Teile der SLA-AW haben sich zudem über die Frage entzweit, ob dem Friedensprozess beizutreten sei und bekämpfen sich gegenseitig. Auch interkommunale Konflikte fordern weiterhin zivile Opfer. Die Anzahl der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Nomaden und Bauern sowie die der hieraus resultierenden Todesopfer ist 2019 im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Ein ähnlicher Trend wird bei der Zahl der Menschenrechtsverletzungen verzeichnet. In Darfur leben nach wie vor 1,8 Millionen Binnenvertriebene. In Folge gewaltsamer Auseinandersetzungen kommt es immer wieder zu neuen Vertreibungen. So flohen Anfang des Jahres ca. 46.000 Personen vor der Gewalt in Geneina/West-Darfur.

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

Transition

Bereits 2014 hatte der Sicherheitsrat den Generalsekretär um Ausführungen zu einer möglichen Exit-Strategie für UNAMID gebeten (S/RES/2173). Die UN spricht hier allerdings von einer Transition. 2017 wurde die Mission nach einem *Review* (S/2017/437) auf einen zweigleisigen Ansatz umgestellt: Einsatz einer militärischen *Task Force* in Jebel Marra und ein Peacebuilding-orientierter Ansatz in anderen Teilen Darfurs. Damit einher gingen erste Reduzierungen der Truppenstärke.

Transitionskonzept 2018 | Im Juni 2018 legten der GS und der Vorsitzende der AU-Kommission ein "Transitionskonzept" (S/2018/530) vor, das einen Abzug von UNAMID bis 2020 vorsieht – sofern es die Sicherheitslage erlaubt und Schlüsselindikatoren erfüllt sind. Bereits während der Transition wird eine enge Verzahnung von UNAMID mit anderen UN-Organisationen aus den Bereichen Entwicklung und humanitärer Hilfe (*UN Country Team*) angestrebt.

Resolution | Der SR griff diese Empfehlungen in seiner Resolution vom 13. Juli 2018 auf (S/RES/2429). Bis Juni 2019 sollte die Truppenstärke auf 4.050 Blauhelme reduziert werden. Die Polizeistärke blieb zunächst bei 2.500.

Review | Der *Special Report* vom Mai 2019 (S/2019/445) spricht von limitierten negativen Auswirkungen der Reduzierung von UNAMID. Für den weiteren Abzug wurden drei Optionen vorgeschlagen, die sich in Taktung und Reservekapazität unterscheiden, aber alle den Exit bis Juni 2020 vorsehen.

Resolution | Unter dem Eindruck von Ausschreitungen und Gewalt in Khartum verlängerte der SR das Mandat im Juni 2019 (S/RES/2479) bis zum 31. Oktober 2019 ohne Änderungen der Aufgaben oder weitere Reduzierungen der Truppenstärke („*technical rollover*“).

Review | Die im *Special Report* vom Oktober 2019 (S/2019/816) vorgestellte Strategie von AU und UN ist darauf ausgerichtet, die erste Priorität der neuen Regierung – die Beilegung der gewaltsamen Konflikte im Sudan innerhalb von sechs Monaten – zu unterstützen und die Umsetzung eines etwaigen Friedensschlusses zu begleiten. Für den weiteren Abzug wurden zwei Modelle vorgeschlagen: (1) eine geographische Neuaufstellung und Reduzierung von 14 Standorten auf 5-6 in der Region Jebel Marra; (2) die Weiterführung des Abzugs mit Ziel eines vollständigen Exit bis Juni 2020.

Resolution | Mit Resolution S/RES/2495 vom 31. Oktober 2019 verlängerte der SR das Mandat von UNAMID bis zum 31. Oktober 2020. Innerhalb der bestehenden Mandatsaufgaben soll sich UNAMID u.a. konzentrieren auf: die Unterstützung des Friedensprozesses, die Ausweitung der Friedenskonsolidierung, den Schutz von Zivilisten und die Überwachung der Menschenrechte. Zudem soll die Mission zur Schaffung der für die Rückkehr von Flüchtlingen/Vertriebenen erforderlichen Sicherheitsbedingungen beitragen. Der SR beließ bis zum 31. März 2020 die Truppen- und Polizeistärke unverändert und entschied, dass alle Teamsites, mit Ausnahme des Sektor-Headquarters in Süd-Darfur, zunächst beibehalten werden.

Nächste Schritte | Der SR ersucht in S/RES/2495 den GS um einen Sonderbericht bis zum 31. Januar 2020 mit Empfehlungen für das weitere Vorgehen und eine mögliche Folgepräsenz. Er bekundet seine Absicht, bis zum 31. März 2020 eine Entscheidung über den weiteren Abzug von UNAMID zu fällen und gleichzeitig eine Folgepräsenz zu mandatieren.

Mit einem Brief an UN-Generalsekretär Guterres vom 27. Januar 2020 bittet der sudanesischer Premierminister Hamdok um die Entsendung einer *Special Political Mission* (SPM) mit starker Peacebuilding-Komponente und einem Mandat, das sich auf das gesamte Staatsgebiet Sudans erstreckt.

Ausblick

UN-Mitarbeiter bezeichnen die Transition von UNAMID als eine der komplexesten, die das UN-System je durchgeführt hat. Zu dieser Komplexität trägt bei, dass der Abzug von UNAMID zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem sich das Land insgesamt in einer Transition befindet. Unter anderem gibt es erstmalig die Chance auf einen inklusiven Friedensprozess – dieser ist Priorität der Übergangsregierung. Allerdings wird der SR wohl eine Entscheidung über den weiteren Abzug von UNAMID und über eine Nachfolgemission fällen müssen, bevor die Verhandlungsprozesse in Juba beendet sind. Und während in einigen Teilen Darfurs die Arbeit bereits in einen Peacebuilding-orientierten Ansatz überführt wurde, wird in anderen Teilen der Region eine internationale Sicherheitspräsenz weiterhin gebraucht. Für die weitere Transition wird es im Sinne eines „responsible exit“ wichtig sein, sich die Flexibilität und Fähigkeit zu erhalten, auf Veränderungen der Sicherheitslage schnell zu reagieren. Insbesondere in der Krisenregion Jebel Marra muss ein Sicherheitsvakuum nach Abzug der Blauhelme vermieden werden. Zudem ist eine finanzielle Absicherung der Arbeit der UN und ihrer Sonderorganisationen während der Transition und nach dem Exit von UNAMID unabdingbar, um Erreichtes nicht zu gefährden und den Peacebuilding-Prozess fortzusetzen. Das ist auch eine Form der (Rückfall-)Prävention.