

FRIEDEN UND SICHERHEIT

# DIE VERANTWORTUNG ZU HANDELN

Deutsche VN-Politik für Stabilität und Entwicklung  
in Darfur

**Peter Schumann**  
April 2019



Im Juli 2019 wird der VN-Sicherheitsrat die Umsetzung des Mandats der UNAMID-Mission in Darfur überprüfen und Schritte zur Gestaltung des Übergangsprozesses 2019–2020 beschließen.



Der Sicherheitsrat steht vor der Aufgabe, einen funktionierenden institutionellen Rahmen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen UNAMID-Friedensmission und dem UN Country Team (v. a. UNDP, UNICEF, FAO, WFP) vor Ort zu etablieren.



Als Mitglied sowohl im VN-Sicherheitsrat als auch im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ergeben sich für die Bundesregierung besondere Möglichkeiten der Gestaltung dieses Transition-Prozesses.

FRIEDEN UND SICHERHEIT

# DIE VERANTWORTUNG ZU HANDELN

Deutsche VN-Politik für Stabilität und Entwicklung  
in Darfur

# Inhalt

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>GEWÄHLTE MITGLIEDER IM VN-SICHERHEITSRAT</b>	<b>3</b>
2.1	Die Stärken gewählter Mitglieder: demokratische Legitimation und eine konkrete Agenda . . . . .	3
2.2	Deutschland im Sicherheitsrat: Verantwortung für globales Handeln . .	3
<b>3</b>	<b>DIE UNAMID-MISSION</b>	<b>4</b>
3.1	Konfliktdynamik in Darfur: UNAMID im Wandel . . . . .	4
<b>4</b>	<b>ERFOLG ODER SCHEITERN: DIE WICHTIGSTEN ENTSCHEIDUNGEN IN DEN KOMMENDEN MONATEN</b>	<b>7</b>

## 1

## EINLEITUNG

Deutschland hat sich unter dem Leitmotiv »Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft« um einen nichtständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) für die Jahre 2019–2020 beworben. Als Säulen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik werden Menschen- und Frauenrechte beschrieben sowie der Klimawandel als eine Herausforderung, »auf die wir nur gemeinsam eine Antwort finden können«. Außerdem sollen Konfliktprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge den Rahmen der politischen Agenda im Sicherheitsrat darstellen. Politische Ziele für den Umgang mit bestimmten Krisen- und Konfliktgebieten wurden in diesem Rahmen nicht formuliert.

»Es ist uns Ansporn, unseren Teil zur Lösung der Krisen dieser Welt beizutragen – ohne Selbstüberschätzung, aber mit Zuversicht und dem Mut zu gestalten. Wir bieten Ihnen Zusammenarbeit an – als verlässlicher Partner, der auf Dialog und Kooperation setzt«, mit diesen Worten umriss der deutsche Außenminister Heiko Maas die Agenda der Bundesregierung im Sicherheitsrat in seiner Rede in der Generaldebatte der 73. VN-Generalversammlung. Dieses im Wahlprogramm gegebene Versprechen innerhalb von zwei Jahren umzusetzen, stellt eine Herausforderung dar, die nur dann erfolgreich und überprüfbar eingelöst werden kann, wenn die Bundesregierung klar erkennbare Akzente setzt und die Verantwortung dafür übernimmt, konkrete Ergebnisse zu erzielen.

Aus der Perspektive auf die neuere Geschichte des VN-Sicherheitsrats ist es unwahrscheinlich, dass Deutschland im Sicherheitsrat Debatten über zentrale globale Herausforderungen wie den Klimawandel bestimmen wird. Gewählte Vertreter haben immer dann Einfluss ausüben können, wenn sie ihr Engagement im Sicherheitsrat auf ausgewählte Länder und Konflikte konzentriert haben. Im Rahmen der deutschen Ratsarbeit 2019–2020 scheint es daher sinnvoll, »thematische Schwerpunkte« mit länderspezifischen Herausforderungen zu verbinden und dabei bereits bestehende Resolutionen als Handlungsgrundlage einzubeziehen.

Die Bundesregierung sollte ihre Prioritäten aus der letzten Ratsmitgliedschaft 2011–2012 weiterverfolgen. Dazu zählen die Folgen des Klimawandels für Sicherheit und Stabilität sowie die Konfliktprävention, die Stabilisierung und die Konfliktnachsorge in Ländern des afrikanischen Kontinents. Beide Herausforderungen, klimabezogene Sicherheitsrisiken zu reduzieren und Ausstiegsszenarien für Friedensoperationen

in afrikanischen Ländern zu gestalten, haben eine neue Aktualität im VN-Sicherheitsrat. Im Juli 2018 wurde die Resolution 2429 verabschiedet, nach der die Peacekeeping-Mission in Darfur, die United Nations-African Union Hybrid Mission in Darfur (UNAMID), 2020 beendet werden soll. Der Sicherheitsrat hat einen komplexen zweijährigen Übergangsprozess beschlossen mit dem Ziel, nachhaltige Sicherheit und Entwicklung in Darfur zu fördern. Deutschland sollte im Sicherheitsrat die politische Verantwortung übernehmen und klären, wie dieser Transitionsprozess konkret geplant und implementiert werden soll sowie welche Veränderungen notwendig sind, damit UNAMID notwendige Entscheidungen treffen und durchsetzen kann. Dazu gehören eine Klarstellung der Rolle der Afrikanischen Union (AU) im Rahmen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, das Zusammenwirken von UNAMID und dem United Nations Country Team (UN Country Team) in Sudan vor allem bestehend aus dem VN-Entwicklungsprogramm (UNDP), dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und dem VN-Welternährungsprogramm (WFP), sowie ferner die Einbindung von Regierungsinstitutionen und Zivilgesellschaft. Die Gestaltung dieser offenen Aspekte wird über den Erfolg oder das Scheitern von Konfliktprävention und Stabilisierung der Operation in Darfur entscheiden.

## 2

## GEWÄHLTE MITGLIEDER IM VN-SICHERHEITSRAT

### 2.1 DIE STÄRKEN GEWÄHLTER MITGLIEDER: DEMOKRATISCHE LEGITIMATION UND EINE KONKRETE AGENDA

Der VN-Sicherheitsrat wird als ein »power-sharing arrangement« verstanden, in dem Entscheidungsbefugnisse unterschiedlich verteilt sind: Die zehn nichtständigen, für einen Zeitraum von zwei Jahren gewählten Mitglieder werden gegenüber den fünf ständigen Mitgliedern als zweitklassig wahrgenommen. Festgemacht wird dieser Anschein einer Zweiklassenorganisation an der offensichtlichen Benachteiligung der nichtständigen Mitglieder bei der Gewichtung ihrer Stimmen: Im Unterschied zu den permanenten Mitgliedern haben sie kein Veto-Recht.

Der wesentliche Unterschied ist aber ein anderer, sehr politischer: Ein nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat verfügt als gewähltes Land über eine hohe demokratische Legitimation. Diese kann dazu genutzt werden, während der »Legislaturperiode« ein Programm umzusetzen und entsprechende Ziele zu vertreten, die im Wahlkampf als vorrangig dargestellt wurden, um die globale Sicherheit zu erhalten und die Charta der VN durchzusetzen. Gewählte Vertreter im Sicherheitsrat können durch die kurze Amtszeit lähmende bürokratische Routinen außer Acht lassen, außerdem können sie auch einschränkende Konventionen umgehen und auf unkonventionellen Vereinbarungen beharren. Dazu zählt vor allem, auch unbequeme Fragen zu stellen und Antworten zu hinterfragen. Gewählte Mitglieder sollten sich auch der Kontrolle ihrer jeweiligen Parlamente stellen.

### 2.2 DEUTSCHLAND IM SICHERHEITSRAT: VERANTWORTUNG FÜR GLOBALES HANDELN

Wenn Kontinuität, Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsmöglichkeit wichtige politische Prinzipien bei der Gestaltung und Durchsetzung von deutscher Politik im Sicherheitsrat sind, dann muss sich eine politische Strategie an konkreten Gegebenheiten orientieren und kann nicht im Allgemeinen und Unverbindlichen verharren. Bisher verbleibt deutsche Außen- und Sicherheitspolitik jedoch gern deklamatorisch: Generelle Prinzipien wie Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft werden beschworen sowie unbestimmte Forderungen in Bezug auf Menschenrechte, Klimawandel und Frauenrechte erhoben. Um Glaubwürdigkeit herzustellen und

Machbarkeit zu demonstrieren, sollten bestehende sicherheitspolitische Realitäten in Darfur das Arbeitsprogramm des VN-Sicherheitsrates für den Zeitraum 2019–2020 definieren, unter Bezugnahme auf bereits verabschiedete Resolutionen und daraus resultierende Maßnahmen. Das betrifft vor allem globale sicherheitspolitische Herausforderungen, die auch als solche in der politischen Auseinandersetzung in Deutschland vermittelt werden sollten. Wenn die Rolle Deutschlands im Sicherheitsrat durch innenpolitische Interessen definiert wird, werden nationale parteipolitische Themen in den Sicherheitsrat getragen. Daran hat die Weltgemeinschaft wenig Interesse, die Folge ist nicht nur eine Schwächung der politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf globaler Ebene, sondern auch eine Schwächung der eigenen sicherheitspolitischen Interessen. Migration, Flucht und Vertreibung sowie die Folgen des Klimawandels sind vorrangig globale Themen, deren globale Lösung die Innenpolitik beeinflusst, nicht aber umgekehrt.

## 3

## DIE UNAMID-MISSION

3.1 KONFLIKTDYNAMIK IN DARFUR:  
UNAMID IM WANDEL

Seit 2003 kämpfen in der westsudanesischen Region Darfur Rebellen gegen die sudanesischen Zentralregierung. In den Folgejahren bedrohten die bewaffneten Auseinandersetzungen den größten Teil der Bevölkerung in Darfur. Nach einer Vorlaufzeit von etwa drei Jahren und sehr komplexen politischen Verhandlungen zwischen allen beteiligten Parteien, vor allem der AU, der VN und der Zentralregierung in der sudanesischen Hauptstadt Khartum, wurden Ende 2007 die Grundlagen für eine der größten Interventionen der internationalen Gemeinschaft im Sudan geschaffen. UNAMID war die erste vom VN-Sicherheitsrat autorisierte Friedensoperation, die als eine Hybrid-Operation unter gleichberechtigter Beteiligung von VN und einer Regionalorganisation, der AU, entsprechend den Prinzipien des VN-Peacekeepings (Neutralität, Zustimmung der Konfliktparteien, angemessener Einsatz von Gewalt) unter Kontrolle des VN-Sicherheitsrats stattfinden sollte. Dabei ist das Prinzip »Zustimmung der Konfliktparteien« im Laufe der Jahre vor allem deswegen immer weniger zum Tragen gekommen, da die Rebellenbewegung Sudan Liberation Movement (SLM) nach über zehn Jahren bewaffnetem Kampf und mehrfachen Abspaltungen nach wie vor eine politische Verhandlungslösung ablehnt. Die 2007 formulierten Aufgaben für UNAMID blieben sehr begrenzt: Schutz der Zivilbevölkerung, Unterstützung humanitärer Operationen und die Förderung von Mediation zwischen Regierung und bewaffneter Opposition.

Seit etwa 2015 haben sich die sicherheitspolitischen Bedingungen kontinuierlich verändert. Bewaffnete Konfrontationen zwischen Rebellen und Regierung finden kaum noch statt, im Rahmen eines Friedensabkommens (dem Friedensabkommen von Doha 2011) sind politische Veränderungen eingeleitet und teilweise durchgeführt worden. Andere Konflikte, die zum großen Teil auf die lange Sahel-Dürre aus den Jahren 1980–1990 zurückgehen, bestehen nach wie vor. Diskriminierende politische Ideologien, begründet auf dem Anspruch »arabischer Überlegenheit«, bestimmen die Teilhabe an staatlicher Macht, beeinflussen politische Reformen und Sicherheit. Gesellschaftlicher Wandel wird durch Migration, irreversiblen Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen sowie zunehmender Verarmung der Bevölkerung bestimmt. Die wirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Folgen klimatischer Veränderungen haben sich seit etwa 2014–2015 ver-

schärft. Die seit 2015 anhaltende Dürreperiode, deren Ende nicht abzusehen ist, bildet in immer weiteren Teilen Darfurs eine existentielle Bedrohung für die Bevölkerung. Die Folgen dieser Klimaveränderungen bestimmen immer stärker das Ausmaß und die Intensität von Konflikten. Die Durchsetzung präventiver Maßnahmen ist zu einer zentralen Herausforderung für Stabilität und Entwicklung geworden.

Der VN-Sicherheitsrat hat 2017 diese Veränderungen in Darfur zur Kenntnis genommen und UNAMID aufgefordert, auf diese neuen Realitäten entsprechend zu reagieren. Ein umfassender »Mission Review Process« wurde eingeleitet und im Juli 2018 hat der Sicherheitsrat in seiner neuen UNAMID-Resolution 2429 eine Reihe von Maßnahmen beschlossen mit dem ausdrücklichen Ziel, die laufende Peacekeeping-Operation bis Ende 2020 zu Ende zu führen und gleichzeitig die Grundlagen für Stabilität und Entwicklung in Darfur zu schaffen. Der Sicherheitsrat umreißt in seiner Resolution die Grenzen des Peacekeepings und verweist auf die unabdingbare Notwendigkeit, Konfliktursachen zu benennen und deren Transformation zur Aufgabe des UN Country Teams und seiner Partner im Sudan zu machen.

Die UNAMID-Resolution 2429/2018 ist durch folgende Besonderheiten geprägt, deren Umsetzung – vor allem im Rahmen von Stabilitäts- und Wiederaufbauprogrammen in Nachkriegsphasen – dazu führen kann, sicherheitspolitisch geprägte Peacekeeping-Missionen an neue Realitäten anzupassen:

1. Die Resolution erkennt die Bedingungen der veränderten Sicherheitslage in Darfur an. Sie akzeptiert die zunehmend eindimensionale, auf Sicherheitsfragen reduzierte Rolle, die UNAMID spielt, und fordert eine umfassendere Verantwortung des UN Country Teams und der Regierung in Khartum zur Konsolidierung von Sicherheit sowie der Förderung von Entwicklung und Wiederaufbau. Der Sicherheitsrat fordert, dass eine Exitstrategie entwickelt wird mit dem Ziel, die Aktivitäten der Mission zum 30. Juni 2020 zu beenden, und verlangt, im Rahmen einer dreimonatigen Berichterstattung über die Ergebnisse der Veränderungen vor Ort informiert zu werden.
2. Der Sicherheitsrat nimmt auf unterschiedliche Konfliktursachen Bezug und beschreibt deren Auswirkungen vor allem auf die humanitäre Notlagen, im Besonderen den Umgang

mit Vertreibung und die grundsätzlichen Voraussetzungen für Entwicklung und Wiederaufbau. Der Sicherheitsrat erkennt an, dass die Auswirkungen von Klimawandel, ökologischen Veränderungen und natürlichen Katastrophen einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung in Darfur haben, und beschließt, das Mandat von UNAMID auf Gebiete zu reduzieren, in denen militärische Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Rebellen nach wie vor andauern.

3. Der Sicherheitsrat kündigt an, bis Ende Juni 2019 die Fortschritte der Umgestaltung von UNAMID und die gewachsene Rolle des UN Country Teams zu überprüfen. Dazu gehört auch der Aufbau eines Netzwerks von gemeinsamen Büros mit UNAMID-Personal unter Führung des UN Country Teams. Diese zweigleisige Strategie der Vorgehensweise mit unterschiedlichen Akteuren des VN-Systems unter einem gemeinsamen Dach mit einer Mission ist neu und birgt bisher ungelöste Herausforderungen. Eine Rechenschaftspflicht der UNAMID-Mission besteht nur gegenüber dem VN-Sicherheitsrat. Dagegen arbeitet das UN Country Team im Rahmen einer gleichberechtigten Partnerschaft mit der sudanesischen Regierung. Daraus ergibt sich ein Widerspruch, der in einem Übergangsprozess überwunden werden muss, wenn sowohl UN Country Team als auch UNAMID unter Einbeziehung der sudanesischen Regierung in Zukunft mit dem Ziel zusammenarbeiten sollen, Sicherheit und Stabilität in Darfur zu gewährleisten. Dazu bedarf es einer einvernehmlichen Vereinbarung von Sicherheitsrat, dem UN Country Team und der sudanesischen Regierung.

4. Der Sicherheitsrat appelliert an alle VN Mitgliedsländer, erfolgskritische Operationen durch freiwillige Zahlungen mittel- und langfristig zu unterstützen. Damit delegiert der Sicherheitsrat eine seiner vornehmsten Aufgaben, die Sicherung von Frieden und Stabilität, an die Freiwilligkeit der internationalen Gemeinschaft – was bisher immer wieder gescheitert ist.

### 3.2 HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DIE BUNDESREGIERUNG, VERANTWORTUNG ZUR DURCHSETZUNG VON WANDEL IN DARFUR ZU ÜBERNEHMEN

Die Rolle Deutschlands im Sicherheitsrat sollte sich auf »demonstrierte Stärken« in den Bereichen Mediation, Konflikttransformation, humanitäre Hilfe und vor allem Entwicklungs- und Wiederaufbauprogramme konzentrieren und weniger auf die Durchsetzung von abstrakten, globalen »policy changes«. Die Strategie sollte sich auf den politischen Prozess und die verbindlich vereinbarten Ziele der Resolution 2429/2018 fokussieren, mit dem klar definierten Ziel, die Bedingungen für eine erfolgreiche Implementierung der Resolution zu schaffen. Dazu gehören folgende Punkte: bestehende Partnerschaften mit Akteuren in Afrika ausbauen, insbesondere mit Südafrika, einem weiteren nichtständigen Mitglied im Sicherheitsrat (2019–2020), Kompetenzen im Bereich Entwicklung einbringen und den politischen Willen bekräftigen, die Folgen von Klimaveränderungen vor allem in Konfliktländern operativ, zukunftsorientiert und kreativ anzugehen.

Deutschland kann im Sicherheitsrat eine besondere und vor allem nachhaltige Rolle über die Zeit der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat hinaus spielen – »mit Zuversicht und dem Mut zu gestalten« (Heiko Maas). Die Bundesregierung sollte versuchen, nach den folgenden Prinzipien zu handeln und diese am Beispiel der Friedensoperation UNAMID durchzusetzen:

1. Die Bundesregierung sollte sich auf Initiativen fokussieren, die zeitlich im Rahmen der Mitgliedschaft 2019–2020 beendet werden können, operativ durchsetzbar sind und bereits politisch vereinbarten Vorgehensweisen und Zielen des Sicherheitsrates entsprechen.

Die Resolution 2429/2018 setzt das Ende der UN/AU-Hybrid-Operation bis Ende 2020 fest. Prinzipien zur Überleitung der Peacekeeping-Operation hin vor allem zu Aufgaben von Stabilisierung und Entwicklungsförderung sind in ihr festgeschrieben. Ferner werden die Voraussetzungen formuliert, unter denen VN-Entwicklungsorganisationen in Kooperation mit UNAMID operative Entscheidungen treffen und erstmalig in Peacekeeping substantielle Ressourcen aus dem UNAMID-Budget zur Verfügung gestellt bekommen sowie zusätzliche Mittel der Gebergemeinschaft angefordert werden können.

Deutschland ist zeitgleich zu seiner Mitgliedschaft im VN Sicherheitsrat auch eines der 54 gewählten Mitglieder im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC). Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, einen einheitlichen Handlungsrahmen zur Durchführung von Entwicklungsprogrammen in Zusammenarbeit mit VN-Friedensoperationen zu schaffen. Der Sicherheitsrat ermöglicht es im Rahmen von Resolution 2429/2018, Programme des UN Country Teams aus dem Peacekeeping-Budget von UNAMID zu finanzieren. Als einer der wichtigsten bilateralen Gesamtgeber für das VN-Entwicklungsprogramm UNDP und andere VN-Organisationen sowie als einer der größten Geber für EU-Programme in Sudan kann Deutschland über die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat operativ eingreifen und finanzielle Ressourcen sowie technische Kompetenz bereitstellen.

2. Die Bundesregierung verfügt über politisches Kapital, einerseits durch ihre langjährige Unterstützung des Verhandlungsprozesses zwischen Rebellen und der Regierung in Darfur sowie andererseits durch ihre Erfahrungen mit Entwicklungsprogrammen vor Ort. Die Einbindung von Rebellen und Regierung in den Friedensprozess soll durch die Vermittlung des AU High Implementation Panel (AUHIP) unterstützt werden. Die Verhandlungen zwischen der sudanesischen Regierung und Rebellenvertretern wurden seitens der Bundesregierung unterstützt. Die in Berlin geführten Verhandlungen haben 2018 zu einer Vereinbarung für weitere Verhandlungen in Doha geführt. Als Mitglied im Sicherheitsrat sollte sich Deutschland dafür einsetzen, diesen Prozess zu einem zeitnahen Ende zu führen.

Die Empfehlungen des unabhängigen Expertenpanels des VN-Sicherheitsrats beschreiben einen möglichen Handlungsrahmen. Dieser umfasst auch gezielte Maßnahmen gegen Rebellenführer, die sich dem politischen Verhandlungsprozess

im Rahmen der Vereinbarungen des Doha-Friedensabkommens verweigern. Deutschland sollte diese Empfehlungen des Expertenpanels ohne Einschränkungen unterstützen.

3. Um glaubhafte und zielgerichtete Politik im Rahmen des Sicherheitsrates durchzusetzen, muss das deutsche Leitmotiv »Frieden, Gerechtigkeit, Innovation und Partnerschaft« im Krisenmanagement und in einer nachhaltigen Sicherheits- und Friedenspolitik operativ umgesetzt werden.

Resolution 2429/2018 beinhaltet Lösungsansätze für die humanitären Herausforderungen sowie zu Fragen von Vertreibung und Entwicklung. Der Sicherheitsrat erkennt die Auswirkungen von Klimawandel, Umweltveränderungen und Naturkatastrophen auf die Situation in Darfur an und verweist auf einen unmittelbaren Zusammenhang zu Dürre, Wüstenbildung und damit einhergehendem Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen sowie der zunehmend knappen Versorgung mit Lebensmitteln. Die Herausforderung, Klimawandel und Sicherheit im Rahmen von Konfliktprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge operativ umzusetzen und damit beispielhaft Möglichkeiten von Vorgehensweisen in ähnlichen Situationen zu demonstrieren, ist ein zentrales Anliegen deutscher Sicherheits- und Friedenspolitik.

Ähnlich verhält es sich mit Menschenrechten und der Partizipation von Frauen. Auch hier bietet Resolution 2429/2018 einen ausreichenden Rahmen zur Durchsetzung von Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten und der Unterstützung von strafrechtlicher Verfolgung von Gewaltverbrechen. Die Bundesregierung sollte sich im Sicherheitsrat dafür einsetzen, dass UNAMID über tatsächlich durchgeführte Maßnahmen zur Prävention und Verfolgung von Gewaltverbrechen berichtet.

4. Deutschland sollte im Sicherheitsrat gewährleisten, dass Beschlüsse zur Reform von VN-Peacekeeping, wie sie z. B. im *Report of the Independent High-level Panel on Peace Operations* (HIPPO-Report) dargelegt werden, bei der Umgestaltung von UNAMID umgesetzt werden. Der Sicherheitsrat fordert in der Resolution 2429/2018 den VN-Generalsekretär auf, Schritte zur Umstrukturierung von UNAMID entsprechend der veränderten Konfliktbedingungen einzuleiten. Ein institutioneller Rahmen zur gemeinsamen Vorgehensweise von UNAMID und dem UN Country Team soll mit dem Ziel etabliert werden, innerhalb eines Übergangsprogramms 2019–2020 Konfliktursachen gezielt anzugehen. Bisher hat der Ruf nach »UN Reformen« und »koordinierter Vorgehensweise« als Antwort auf fehlgeschlagene Friedensoperationen weder das operative Vorgehen gestärkt noch Widersprüche zwischen dem VN-Entwicklungssystem und dem Peacekeeping-System aufgelöst. VN-Blauhelmsoperationen und VN-Entwicklungsvorhaben unterliegen nach wie vor eigenen und sehr unterschiedlichen Regeln, Prozeduren und vor allem auch Governance-Arrangements. Der Erfolg von Entwicklungs- und Stabilisierungsprogrammen im Rahmen eines Mandats des VN-Sicherheitsrats zur Beendigung eines bewaffneten Konflikts ist davon direkt betroffen. Mandate scheitern bereits an einfachsten Dingen, z. B. an ungeklärten Zuständigkeiten, fehlenden oder unklaren Entscheidungs-

prozessen, an konkurrierenden Vorgehensweisen oder einer Häufung bürokratischer Komplexität. An Lösungsvorschlägen, auch seitens des Sicherheitsrates, mangelt es nicht, doch fehlt die politische Beharrlichkeit zur Durchsetzung von einer für alle Akteure verbindlichen Vorgehensweise und einem gemeinsamen Regelwerk. Dies ist bisher nicht gegeben, auch nicht durch die Anfang 2019 verkündete Reform von VN-Friedensoperationen.

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass Beschlüsse zur Reform der VN-Peacekeeping-Architektur auf der operativen Ebene in Darfur exemplarisch zur Anwendung gebracht werden. Dies betrifft vorrangig die Anpassung der Kapazitäten von UNAMID, um mit Konfliktszenarien umgehen zu können, sowie den Aufbau einer gemeinsamen Übergangsstruktur bestehend aus UNAMID und dem UN Country Team zur Durchführung von Stabilitäts- und Entwicklungsprogrammen in den Gebieten von Darfur, aus denen sich UNAMID als Blauhelmsoperation seit 2018 kontinuierlich zurückzieht.

5. Schweden und die Niederlande haben, vor allem im Hinblick auf den Klimawandel als Konflikttreiber in Darfur, wegweisende Arbeit zur Vorbereitung der Resolution 2429/2018 geleistet. Die Bundesregierung sollte an diese wichtigen Vorarbeiten anknüpfen und gemeinsam mit anderen Mitgliedern im Sicherheitsrat zur Kontinuität beitragen. Südafrika ist ein sehr wichtiger nicht-europäischer Partner für die Gestaltung der Zukunft von Darfur. Deutschland sollte vor allem im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in enger Abstimmung mit Südafrika die zukünftige Rolle der AU in Darfur ausloten. Dazu gehört insbesondere die Weiterentwicklung der »Darfur Development Strategy« (2013–2019), die Bestandteil des Doha-Friedensabkommens von 2011 ist.

## 4

## ERFOLG ODER SCHEITERN: DIE WICHTIGSTEN ENTSCHEIDUNGEN IN DEN KOMMENDEN MONATEN

Im Juli 2019 wird der VN-Sicherheitsrat Resolution 2429/2018 überprüfen und Schritte zur weiteren Vorgehensweise beschließen. Als gewähltes Mitglied sollte Deutschland seine »Verantwortung zu Handeln« aktiv umsetzen, um Stabilität und Entwicklung in Darfur in der Zukunft zu gewährleisten. Deutschland sollte sich im Sicherheitsrat dafür einsetzen, alle notwendigen Maßnahmen einzusetzen, damit UNAMID als sicherheitspolitisches Instrument erfolgreich bis Juni 2020 beendet werden kann. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung als entwicklungspolitischer Schlüsselakteur darauf hinwirken, dass Entwicklungspolitik in Darfur zur Priorität des internationalen Engagements wird.

Der Übergangsprozess 2019–2020 wird eine enge Begleitung durch den Sicherheitsrat vor allem benötigen, um einen funktionierenden institutionellen Rahmen der VN, bestehend aus UNAMID und dem UN Country Team, zu etablieren. Dies schließt auch eine Kooperation der sudanesischen Regierung mit ein. Eine Fokussierung Deutschlands auf diesen Prozess sollte bekannte und nach wie vor ungelöste Probleme bei der Beendigung einer VN-Friedensoperation pragmatisch angehen und Lösungen einfordern.

Als gewähltes Mitglied sowohl im VN-Sicherheitsrat als auch im ECOSOC ergeben sich für die Bundesregierung besondere Möglichkeiten der Einflussnahme und der Gestaltung dieses *Transition*-Prozesses. Der operative Rahmen der Übergangsphase muss dabei weit über die dem Sicherheitsrat seitens UNAMID und der Abteilung für Friedenseinsätze (DPO) vorgeschlagenen Themen hinausgehen. Rechtsstaatlichkeit durch Polizei sowie Justiz- und Vollzugsanstalten zu etablieren, die Lebensgrundlagen von Vertriebenen zu sichern sowie die Einhaltung von Menschenrechten zu fördern, waren zentrale Themen von UNAMID, die nur sehr bedingt eingelöst wurden. Das Übergangskonzept muss vor allem darauf abzielen, den Menschen in Darfur eine neue Entwicklungsperspektive zu eröffnen, bei der die Folgen des Klimawandels als Konfliktursache ebenso Beachtung finden wie die Notwendigkeit, gesellschaftlichen Wandel friedlich zu gestalten.



## ÜBER DEN AUTOR

**Peter Schumann** arbeitete von Dezember 2017 bis Februar 2018 als stellvertretender Sondergesandter der *UN/AU-Peacekeeping Operation in Darfur* im Sudan. In dieser Funktion hatte er die Aufgabe, die Lage vor Ort zu untersuchen und Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung der UNAMID-Mission zu entwickeln. Peter Schumann arbeitete von 1979 bis 2007 für die Vereinten Nationen, u. a. als UN Resident Coordinator, UNDP Repräsentant und Manager von komplexen Entwicklungsprogrammen, in Somalia, Südsudan, Kosovo und Albanien.

## IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung  
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Konstantin Bärwaldt | Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: +49-30-269-35-7501 | Fax: +49-30-269-35-9246  
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt:  
[Christiane.Heun@fes.de](mailto:Christiane.Heun@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet.

## REFERAT GLOBALE POLITIK UND ENTWICKLUNG

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das

Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Friedens- und Sicherheitspolitik«, verantwortlich: Konstantin Bärwaldt, [konstantin.baerwaldt@fes.de](mailto:konstantin.baerwaldt@fes.de).

# DIE VERANTWORTUNG ZU HANDELN

## Deutsche VN-Politik für Stabilität und Entwicklung in Darfur



Im Juli 2019 wird der VN-Sicherheitsrat die Umsetzung des Mandats der UNAMID-Mission (*African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur*) überprüfen und Schritte zur Gestaltung des anstehenden Übergangsprozesses in Darfur 2019–2020 beschließen.

Der Sicherheitsrat steht vor der Aufgabe, einen funktionierenden institutionellen Rahmen für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen UNAMID-Friedensmission und dem UN Country Team (v.a. UNDP, UNICEF, FAO, WFP) vor Ort zu etablieren.

Ein solcher Rahmen ist erforderlich, um die Arbeit der Vereinten Nationen in Darfur zukunftsgerecht auszurichten: Die auf Sicherheitsfragen ausgerichtete UNAMID-Mission muss erfolgreich beendet und die Programme der Vereinten Nationen zugunsten einer friedensfördernden Entwicklungszusammenarbeit ausgebaut werden.



Als gewähltes Mitglied im VN-Sicherheitsrat sollte Deutschland seiner Verantwortung nachkommen, um Stabilität und Entwicklung in Darfur in der Zukunft zu gewährleisten. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, alle notwendigen Maßnahmen einzusetzen, damit UNAMID als sicherheitspolitisches Instrument erfolgreich bis Juni 2020 abgeschlossen werden kann. Gleichzeitig sollte die Bundesregierung als entwicklungspolitischer Schlüsselakteur darauf hinwirken, dass Entwicklungspolitik in Darfur zur Priorität des internationalen Engagements wird.



Als Mitglied sowohl im VN-Sicherheitsrat als auch im VN-Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ergeben sich für die Bundesregierung besondere Möglichkeiten der Einflussnahme und der Gestaltung dieses Transition-Prozesses. Das Übergangskonzept muss vor allem darauf abzielen, den Menschen in Darfur eine neue Entwicklungsperspektive zu eröffnen, bei der die Folgen des Klimawandels als Konfliktsache ebenso Beachtung finden wie die Notwendigkeit, gesellschaftlichen Wandel friedlich zu gestalten.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:

[www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/  
frieden-und-sicherheit/](http://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/frieden-und-sicherheit/)