



UNMISS und Südsudan: Zähe Fortschritte, neue Risiken

Die *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) wurde 2011 nach der Unabhängigkeit Südsudans etabliert, um ein stabiles Umfeld abzusichern und den Staatsaufbau zu unterstützen. Mit Ausbruch des Bürgerkriegs 2013 rückten der Schutz der Zivilbevölkerung, die Sicherung humanitärer Hilfe und die Überwachung der Menschenrechte in den Vordergrund. Seit der Unterzeichnung eines neuen Friedensabkommens im September 2018 hat sich die Sicherheitslage zwar insgesamt verbessert. Zuletzt sahen einzelne Bundesstaaten jedoch einen deutlichen Anstieg von Gewalt auf lokaler Ebene. Die Bildung einer Übergangregierung im Februar 2020 war ein Meilenstein, brachte bislang jedoch nicht die erhofften Fortschritte bei der Umsetzung des Friedensabkommens. Die Stagnation des Prozesses sowie die Aufsplitterung bewaffneter Gruppen bergen neue Risiken. Der Schutz von Zivilisten¹ bleibt Kernaufgabe von UNMISS inmitten einer sich verschärfenden humanitären Notlage.

Der Friedensprozess und das *Revitalized Peace Agreement*

Im August 2015 unterzeichneten die Hauptkontrahenten des Bürgerkriegs, Präsident Salva Kiir (*Sudan People's Liberation Movement/SPLM*) und sein ehemaliger Vizepräsident Riek Machar (*Sudan People's Liberation Movement/Army in Opposition /SPLM/A-IO*), das Friedensabkommen „Agreement on the Resolution of Conflict in South Sudan“ (ARCSS). Bereits im Juli 2016 kam es erneut zu Kampfhandlungen. Verhandlungen unter der Schirmherrschaft des ostafrikanischen Staatenbunds *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) resultierten im August 2018 in einer grundlegenden Übereinkunft (S/2018/574). Am 12. September 2018 unterzeichneten die Konfliktparteien – mit Ausnahme einiger oppositioneller Gruppen – das „Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan“ (R-ARCSS).

Das Abkommen enthält Regelungen zur Umsetzung des Waffenstillstands, der im Dezember 2017 vereinbart und im Juni 2018 erneuert worden war. Adressiert werden Sicherheitsmechanismen, humanitäre Hilfe und Wiederaufbau, wirtschaftliche Fragen und Öl- bzw. Ressourcen-Management sowie die Übergangsjustiz. Ferner soll die Umsetzung des Abkommens durch eine unabhängige Kommission (RJMEC) überwacht werden. Bereits die achtmonatige Vor-Übergangsphase musste mehrfach verlängert werden. Am 21. Februar 2020 schließlich berief Präsident Salva Kiir eine Übergangsregierung (RTGoNU), bestehend aus Riek Machar als Erstem Vizepräsidenten sowie vier weiteren Vizepräsidenten. Damit begann eine 36-monatige Übergangszeit; 60 Tage vor ihrem Ende sollen nationale Wahlen abgehalten werden.

Aktueller Stand der Umsetzung

In seinem Zwischenbericht vom November 2020 resümiert das vom UN-Sicherheitsrat mandatierte *Panel of Experts*, die Umsetzung des Abkommens sei seit der Bildung der RTGoNU überwiegend zum Erliegen gekommen. Fristen würden weiterhin nicht eingehalten, und bei den politischen und wirtschaftlichen Vorgaben seien Rückschritte zu verzeichnen. Die Armee (SSPDF) und oppositionelle Gruppierungen verübten noch immer schwere Menschenrechtsverletzungen (S/2020/1141). Nicht nur COVID-19, sondern auch Dissens zwischen und innerhalb der Regierungsparteien erschweren gegenwärtig den Friedensprozess, so der UN-Generalsekretär (S/2020/1180). Insbesondere die Besetzung politischer Ämter in den 79 Verwaltungseinheiten Südsudans scheiterte mehrfach. Auf den letzten von zehn Gouverneursposten, in dem Bundesstaat *Upper Nile*, konnten Präsident Kiir und Vizepräsident Machar sich erst Ende Januar 2021 einigen. Eine hohe Zahl an Überläufern machte Bruchlinien innerhalb der SPLM sowie innerhalb der SPLM/A-IO deutlich. Wechselnde Allianzen einzelner Führungspersonen führten in verschiedenen Fällen zu bewaffneten Auseinandersetzungen.

Eine zunehmende Zersplitterung von Oppositionsgruppen erschwert zudem die Verhandlungen zwischen der RTGoNU und oppositionellen Kräften. So steht die im Dezember 2020 in Rom vereinbarte Rückkehr einer Koalition von Splittergruppen (*South Sudan Opposition Movement Alliance/SSOMA*) zum Friedensprozess auf wackeligen Beinen. Politische Versäumnisse blockierten bislang auch die Umsetzung der Übergangssicherheitsvereinbarung, so der VN-Generalsekretär (S/2020/1180). Hierzu gehören in einem ersten Schritt die Ausbildung gemeinsamer Streitkräfte (*Necessary United Forces/NUF*) sowie anschließend

¹ Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) verwendet die grammatikalisch weibliche und männliche Form gleichberechtigt. Die Personenbezeichnungen schließen dabei auch Personen ein, die eine Geschlechtsidentität haben, die nicht männlich oder weiblich ist.

eine grundlegende Reform des Sicherheitssektors. Sowohl in eingerichteten Quartieren für Ex-Kombattanten als auch in den bislang 17 Trainingszentren der NUF mangelt es laut RJMEC jedoch an einer ausreichenden Finanzierung, Ausstattung und sogar an der Versorgung mit Wasser, Essen und Medizin. Dies habe dazu geführt, dass Soldaten die Quartiere wieder verließen. Für die erfolgreiche Ausbildung und den Einsatz der NUF fehlten die Organisation zwischen den Konfliktparteien und eine klare Kommandostruktur. In Bezug auf den Friedensprozess insgesamt spricht die RJMEC in ihrem vierten Quartalsbericht 2020 von einem „deutlichen Mangel an Fortschritt“ sowie „Versagen, vereinbarte Aufgaben umzusetzen“.

Das Mandat von UNMISS

Das Mandat von UNMISS wurde vom Sicherheitsrat am 12. März 2020 bis zum 15. März 2021 verlängert (S/RES/2514). Die Obergrenze für das uniformierte Personal wurde mit 17.000 Truppen und 2.101 Polizisten beibehalten, auch die zentralen Mandatsaufgaben blieben weitgehend unverändert:

- Schutz der Zivilbevölkerung;
- Absicherung humanitärer Hilfe;
- Unterstützung bei der Umsetzung des R-ARCSS sowie des Friedensprozesses;
- Überwachung der Menschenrechte und Untersuchung von Verstößen.

Ende November bestand UNMISS aus 14.684 Blauhelmen, 1.627 polizeilichen Kräften und einer zivilen Komponente von 2.662, inklusive 883 internationalen Mitarbeitern (S/2020/1180). Nicholas Haysom (Südafrika) wurde Anfang des Jahres zum neuen SRSG für UNMISS ernannt und folgt auf David Shearer (Neuseeland), der die Mission nach vier Jahren verlässt. Im jüngsten Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat (S/2020/1180) wird über Behinderungen der Arbeit der Mission durch die Regierung berichtet. Zwischen Anfang September und Ende November 2020 sei es zu 79 Verstößen gegen das *Status of Forces Agreement* (SOFA) gekommen. Darunter fielen vor allem Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Mission, etwa Patrouillen, die die Mandatsumsetzung behinderten. Über den Verbleib von zwei Missionsmitarbeitern gebe die Regierung seit 2014 keine Auskunft.

Sicherheitssituation, Menschenrechts- und humanitäre Lage

Der Generalsekretär spricht in seinem aktuellen Bericht (S/2020/1180) davon, dass die Waffenruhe in den meisten Teilen des Landes eingehalten würde. COVID-19, die Abhängigkeit vom Ölpreis, die verheerenden Fluten mit über einer Million Betroffenen und der resultierende wirtschaftliche Abschwung erhöhten jedoch das Risiko von Kriminalität und Gewalt. Die Regionen *Eastern Equatoria*, *Jonglei*, *Lakes*, *Unity* und *Upper Nile* seien besonders gefährdet. Laut Human Rights Watch haben sowohl die Armee als auch die SPLM/A-IO und die *National Salvation Front* (NAS) Kindersoldaten rekrutiert und eingesetzt. Sexualisierte Gewalt sei von regierungstreuen und oppositionellen Kombattanten verübt worden. Mitglieder der Zivilgesellschaft und Journalisten würden ohne gerichtliches Verfahren festgehalten.

Seit der Unabhängigkeit des Südsudans sind mindestens 11.778 Menschen an organisierter Gewalt gestorben, 639 davon im Jahr 2019. Schätzungen zufolge könnten allerdings zwischen 2013 und 2018 knapp 400.000 als direkte oder indirekte Opfer der Konflikte gestorben sein. Interkommunale Gewalt, etwa Konflikte um Viehbestände, bleibt verbreitet. Mindestens neun humanitäre Helfer wurden 2020 getötet. Mehr als 2,3 Millionen Menschen sind seit Beginn des Konfliktes in die Nachbarländer geflohen, 40,4% von ihnen nach Uganda und 33,4% in den Sudan. Circa 1,62 Millionen sind intern vertrieben (IDPs). Drei der fünf UNMISS *Protection of Civilians Sites* wurden in reguläre IDP-Camps unter südsudanesischer Verantwortung überführt. Dieser Schritt erlaubt es der Mission, mehr Blauhelme zum Schutz von Zivilisten in anderen Teilen des Landes einzusetzen.

Insgesamt 7,5 Millionen Menschen sind aktuell auf humanitäre Hilfe angewiesen. 5,8 Millionen Menschen, fast die Hälfte der Bevölkerung, leiden unter akuter Ernährungsunsicherheit – eine Million mehr als im Vorjahr. Insgesamt 1,4 Millionen Kinder sind unterernährt (Stand Dezember 2020). Im vergangenen Jahr erhielten 80% der angestrebten 7,6 Millionen Empfänger humanitäre Hilfe (S/2020/1180). Von den durch OCHA vorgesehenen \$1,9 Milliarden an humanitärer Hilfe im Südsudan blieben im Jahr 2020 42,9% ungedeckt. Deutschland stellte über \$85 Millionen bereit.

Das Sanktionsregime und das Waffenembargo wurden bis zum 31. Mai 2021 verlängert (S/RES/2521).

Ausblick

Die letzten Entwicklungen im Südsudan geben sowohl Anlass zur Hoffnung als auch zur Sorge. Mit der Einrichtung der RTGoNU und der Besetzung zentraler politischer Ämter wurden wichtige Schritte getan. Jedoch hängt der Erfolg des Friedensprozesses wesentlich davon ab, dass der vereinbarte Zeitplan eingehalten wird. Die Einsetzung eines „hybriden Gerichts“ durch die RTGoNU am 29. Januar ist der jüngste Fortschritt in dem Friedensprozess, aber auch er erfolgt deutlich verspätet. Die Umsetzung des Abkommens braucht neues Momentum, bevor eine weitere Aufsplitterung der bewaffneten Gruppierungen, das lokale Konfliktgeschehen und die dramatische humanitäre Lage den Friedensprozess im Südsudan erneut zurückwerfen. Wichtige nächste Schritte in der Umsetzung sind eine Sicherheitssektorreform, insbesondere die Aufstellung gemeinsamer Sicherheitskräfte sowie langfristig die Entwaffnung und Reintegration bewaffneter Gruppen. Auch muss mit der Vorbereitung der Wahlen begonnen werden. Hierbei sollte auf der vereinbarten Einbindung von Frauen und der Jugend bestanden werden.

Mit Blick auf die humanitäre Lage sowie anhaltende Menschenrechtsverletzungen bleiben der Schutzauftrag von UNMISS und die Absicherung der humanitären Hilfe unverändert relevant. Die politische Komponente und die Unterstützung bei der Umsetzung des R-ARCSS dürften weiter an Bedeutung gewinnen. Voraussetzung für zügige Fortschritte ist allerdings vor allem der politische Wille der Konfliktparteien. Die internationale Gemeinschaft sollte die Übergangsregierung konsequent in die Pflicht nehmen. Sanktionsregime und Waffenembargo bleiben wichtig, ebenso wie die politische Begleitung und finanzielle Unterstützung der Umsetzung des R-ARCSS.