UNMISS zwischen Schutzfunktion und Stagnation

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 Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in den Vordergrund. Seit der Unterzeichnung eines neuen Friedensabkommens im September 2018 hat sich die allgemeine Sicherheitslage verbessert. Die Umsetzung des Abkommens stagniert jedoch weitgehend. Der Schutz von Zivilisten[1] bleibt Kernaufgabe von UNMISS.

Der Friedensprozess und das Revitalized Peace Agreement

Im August 2015 unterzeichneten die Hauptkontrahenten des Bürgerkriegs, Präsident Salva Kiir und sein ehemaliger Vizepräsident Riek Machar (SPLA-IO), das Friedensabkommen ARCSS (*Agreement on the Resolution of Conflict in South Sudan*). Bereits im Juli 2016 kam es erneut zu Kampfhandlungen. 2017 rief der ostafrikanischen Staatenbund *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) das *High-Level Revitalization Forum* (HLRF) ins Leben. Nach einem zähen Verhandlungsprozess wurde im August 2018 eine Übereinkunft über ausstehende Governance-Fragen getroffen (S/2018/574), Am 12. September 2018 unterzeichneten – mit Ausnahme einiger Abweichler der *South Sudanese Opposition Alliance* (SSOA) – die südsudanesischen Konfliktparteien das *Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan* (R-ARCSS).

Kernelemente des Abkommens | Das R-ARCSS ersetzt das Friedensabkommen von 2015. Kerngegenstand ist ein Machtteilung bis zu landesweiten Wahlen, die 2022 stattfinden sollen. In einer Vor-Übergangsphase von acht Monaten sollte bis Mai 2019 eine Übergangsregierung unter Präsident Kiir, dem ehemaligen Oppositionsführer Machar und Vertretern anderer Unterzeichnungsgruppen gebildet werden.

Das Abkommen enthält zudem Regelungen zur Umsetzung des Waffenstillstands, der im Dezember 2017 vereinbart und im Juni 2018 erneuert wurde. Adressiert werden Sicherheitsmechanismen, humanitäre Hilfe und Wiederaufbau, wirtschaftliche Fragen und Öl- bzw. Ressourcen-Management sowie die Übergangsjustiz. Weiterhin ist ein Zeitplan über die Umsetzung der einzelnen Bestimmungen Teil des Abkommens.

Umsetzung | Ein unbestrittener Erfolg ist, dass der Waffenstillstand bislang weitgehend gehalten hat. Insgesamt ist die Umsetzung des Abkommens bis dato schleppend verlaufen. In der achtmonatigen Vor-Übergangsphase wie auch in der sechsmonatigen Verlängerung konnten zentrale Meilensteine dieser Phase nicht vollständig umgesetzt werden. Im November 2019 wurde die Vor-Übergangsphase daher erneut um 100 Tage verlängert, womit die Etablierung einer Übergangsregierung (RTGoNU) bis Mitte Februar 2020 ausgesetzt ist. Insbesondere zentrale Vereinbarungen zu Sicherheitsarrangements und der Wiedervereinigung der Armee konnten nicht umgesetzt werden. Auch die Anzahl und Grenzen der Bundesstaaten blieb umstritten.

In seinem *Interim Report* urteilt der *Panel of Experts on South Sudan*, dass die Unterzeichner des Abkommen keinen hinreichenden politischen Willen hätten, um bei strittigen Themen einen Kompromiss zu finden und somit den Weg zur Bildung der vorgesehenen Übergangsregierung freizumachen (S/2019/897).

Das Mandat von UNMISS

Das gegenwärtige Mandat von UNMISS besteht vor allem aus den folgenden Aufgaben S/RES/2406):

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

Die Obergrenze der UNMISS-Truppen wurde ab 2014 sukzessive auf 17.000 erhöht. Diese beinhaltet auch eine auf 4.000 Soldaten begrenzte *Regional Protection Force* (RPF), die insbesondere in Juba ein sicheres

[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.

Umfeld schaffen und frühzeitig gegen Angriffe auf Zivilbevölkerung, UN-Personal oder humanitäre Helfer vorgehen soll. Im Sommer 2019 bestand UNMISS aus rund 14.900 Blauhelmen, 1.870 polizeilichen Kräften und einer zivilen Komponente von 905 Personen. Das gegenwärtige Sicherheitsratsmandat (S/RES/2459) für UNMISS läuft am 15. März 2020 aus. Im jüngsten Bericht des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat (S/2019/936) wird über Behinderungen der Arbeit der Mission durch die Regierung berichtet. Zwischen Ende August und Ende November 2019 kam es zu 72 Verstößen gegen das *Status of Forces Agreement*. Darunter fallen vor allem Einschränkungen der Bewegungsfreiheit der Mission, die die Mandatsumsetzung in den Bereichen Schutz von Zivilisten, Überwachung der Menschenrechte und Absicherung der humanitären Hilfe behindern.

Sicherheitssituation, Menschenrechts- und humanitäre Lage

Seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens hat sich die Sicherheitslage verbessert. Der Generalsekretär spricht in seinem aktuellen Bericht (S/2019/936) von Anzeichen, dass die Waffenruhe, mit Ausnahme der südlichen Provinzen (die „Equatorias"), eingehalten wird. Allerdings fordern lokale und interethnische Konflikte, unter anderem um Land und Ressourcen, weiterhin zivile Opfer.

Von Dezember 2013 bis April 2018 sind dem Konflikt schätzungsweise knapp 400.000 Menschen zum Opfer gefallen, davon 50% als direkte Opfer von Gewalt. Mehr als 2,2 Millionen sind seit Beginn des Konfliktes in die Nachbarländer geflohen. Circa 1,47 Millionen sind intern vertrieben, von denen sich über 190.000 in den sechs UNMISS *Protection of Civilians Sites* (PoC Sites) aufhalten (Stand Dezember 2019).

Mehr als 2,2 Millionen Kinder gehen nach Schätzungen nicht zu Schule. Aufgrund einer Masernepidemie und dem hohen Infektionsrisiko von Cholera und Ebola erwartet UNICEF im Jahr 2020 einen Anstieg der Zahl von Kindern mit akuter Mangelernährung von 860.000 auf 1.3 Millionen. Seit 2014 wurden zudem über 3.600 Fälle von Gewalt gegen Kinder in Form von sexualisierter Gewalt, Ermordung, Zwangsrekrutierung und Entführung offiziell bestätigt, die Anzahl der Vorfälle zwischen Juli und Dezember 2019 stieg dabei im Vergleich zum vorherigen Beobachtungszeitraum.

Laut UN OCHA sind auch im Januar 2020 circa 7,2 Millionen Menschen, rund zwei Drittel der Bevölkerung, auf humanitäre Hilfe angewiesen. Verschärft wurde die Situation zuletzt im Oktober 2019 durch schwere Überschwemmungen im Osten und Nordosten des Landes. Der Zugang für humanitäre Hilfe hat sich durch die relative Verbesserung der Sicherheitslage nach Abschluss des Friedensabkommens zwar verbessert, bleibt aufgrund von Übergriffen auf humanitäre Konvois jedoch schwierig und risikoreich. Laut der *Aid Worker Security Database* kamen seit dem Abschluss des R-ARCSS im September 2018 10 humanitäre Helfer ums Leben (140 seit Beginn der Mission).

Seit Juli 2018 besteht ein Waffenembargo, das bis zum 31. Mai 2020 gültig ist (S/RES/2471).

Ausblick

Mitte Februar endet formal die zweite Verlängerung der Vor-Übergangsphase – damit sollte auch die Bildung der RTGoNU abgeschlossen sein. Dass dies in der Kürze der Zeit noch gelingt, scheint zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlich. Fortschritte in der Umsetzung des Abkommens werden jedoch dringend benötigt um die Glaubwürdigkeit des Prozesses zu erhalten und die Abwendung einzelner Gruppen von dem Abkommen zu vermeiden. In der Zwischenzeit bleibt die Sicherheitslage in Südsudan fragil, Gewalt gegen die Zivilbevölkerung und Menschenrechtsverletzungen halten an. Für die Mission bleibt es eine Herausforderung, neben dem Schutz von Zivilisten in den *Protection of Civilian Sites* noch hinreichend Ressourcen für die proaktive Umsetzung des Schutzauftrages in einem sehr großen und zum Teil schwer zugänglichen Operationsgebiet zu mobilisieren. Schutzauftrag wie auch politischer Auftrag von UNMISS bleiben unverändert relevant und müssen weiter gestärkt werden. Gleichzeitig müssen internationale Vermittlungsversuche an einem Strang ziehen und sich darauf konzentrieren, die Konfliktparteien bei einem Weg aus der gegenwärtigen Pattsituation zu unterstützen. Die Klärung von Anzahl und Grenzen der Bundesstaaten ist hier prioritärer Ansatzpunkt.