

Südsudan: Peacekeeping am Limit

Grenzen des Schutzes von Zivilisten durch die VN-Friedensmission

Hannah Dönges

Im Juli 2016 ist das rund ein Jahr zuvor geschlossene Friedensabkommen zwischen dem südsudanesischen Präsidenten Salva Kiir und Oppositionsführer Riek Machar gescheitert. Seither verschlechtert sich die Situation im Land zusehends. Vermehrte ethnisch motivierte Gewalt sowie Hassrhetorik von Dinka (der Ethnie des Präsidenten) und Nicht-Dinka sind die Vorboten genozidärer Gewalt. Hauptaufgabe der United Nations Mission in South Sudan (UNMISS) ist der Schutz der Zivilbevölkerung. Zwar wurde im Juli 2016 beschlossen, UNMISS durch eine regionale Schutztruppe zu verstärken. Doch selbst wenn diese entsandt wird, ist zu bezweifeln, dass UNMISS Ausschreitungen gegen die Zivilbevölkerung außerhalb der Hauptstadt vereiteln kann. Die Streitkraft der Friedensmission reicht nicht aus, ihre Kommandostruktur scheint in entscheidenden Momenten zu versagen, die Regierung hindert sie an der Mandatsausübung, es gibt keinen glaubwürdigen Friedensprozess und eine Resolution über ein Waffenembargo scheiterte im VN-Sicherheitsrat. Auch wenn die Möglichkeiten äußerst begrenzt sind, die Zivilisten zu beschützen, könnte die Mission effizienter gestaltet werden. Das gilt ebenso für internationale Sanktionen.

Der Südsudan befindet sich in einer humanitären Krise, ein Großteil der Bevölkerung flieht vor bewaffneter Gewalt. In der Region Equatoria gehen Regierungstruppen und regierungsloyale Milizen in einer Anti-Aufstandsoffensive brutal gegen die Bevölkerung vor. Im Bundesstaat Central Equatoria, wo die Hauptstadt Juba liegt, rächen sich bewaffnete Gruppen mit Angriffen auf Dinka.

Rund 200 000 von insgesamt 1,8 Millionen intern Vertriebenen (IDPs) leben in sogenannten »Protection of Civilians (POC) sites«. In diesen Militärbasen der Friedensmission der Vereinten Nationen (VN) im Süd-

sudan suchten Menschen erstmals Schutz, nachdem der Konflikt im Dezember 2013 ausgebrochen war. Als Afrikanische Union (AU) und VN dokumentierten, dass Regierungstruppen ethnisch motivierte Verbrechen gegen die Menschlichkeit begingen, wurde das Mandat von UNMISS mit VN-Sicherheitsratsresolution 2155 vom Mai 2014 auf folgende Aufgaben zugeschnitten: Schutz von Zivilisten, Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten, Schaffung sicherer Bedingungen für humanitäre Hilfsleistungen und Unterstützung eines Waffenstillstandsabkommens.

Am 16. Juli 2016 beschloss »IGAD Plus« (die ostafrikanischen IGAD-Mitgliedstaaten, die Kommission der AU, China, die EU, Norwegen, Großbritannien und die USA), eine regionale Schutztruppe zur Stärkung von UNMISS in der Hauptstadt zu entsenden. Die Regierung des IGAD-Mitglieds Südsudan erklärte sich damit einverstanden. Aber auch ein halbes Jahr nach diesem Beschluss bleibt unklar, welche Länder die 4000 Soldaten der regionalen Schutztruppe stellen werden (die Stärke der UNMISS-Truppen würde damit auf 17 000 erhöht). Unterdessen hat die südsudanesisische Regierung ihr Einverständnis widerrufen, einer Schutztruppe dann erneut zugestimmt und sich im Januar 2017 nochmals dagegen ausgesprochen. Dies lässt vermuten, dass sie vor Aufstockung von UNMISS eine möglichst weitgehende militärische Lösung herbeiführen will. Ungeachtet dessen könnte eine regionale Schutztruppe dazu beitragen, die Hauptstadt als logistischen Knotenpunkt für die Leistung humanitärer Hilfe zu stärken. Sie könnte auch die dortigen »POC sites« und die zivilgesellschaftlichen Akteure in Juba besser schützen.

Konfliktdynamiken außerhalb Jubas

Die Konfliktdynamiken im Südsudan sind vielschichtig, die Zahl der bewaffneten Gruppen (oft rekrutiert nach ethnischer Zugehörigkeit) und gewaltsame Eskalationen nehmen zu. Seit der zweiten Jahreshälfte 2016 ist die Anzahl der Menschen, die in den »POC sites« leben, und jene der Flüchtlinge in die Nachbarregionen noch gestiegen. Nachdem sich die Lage für die Menschen im nördlichen Bundesstaat Unity in der ersten Jahreshälfte 2016 zunächst verbessert hatte, verschlechterte sie sich mit dem Scheitern des Friedensprozesses und der Ernennung des in Unity verachteten ehemaligen Gouverneurs Taban Deng Gai zum Vizepräsidenten wieder. Als Nachfolger Machars in diesem Amt wird er von weiten Teilen der Opposition nicht akzeptiert. In Upper Nile rund um Malakal, der einst lebhaften Handelsstadt, wird ein Kon-

flikt um Land, Boden und die reichen Ressourcen ausgetragen. Gegen die Bestimmungen des Friedensabkommens erließ Präsident Kiir eine Anordnung, zunächst 28 und nun 32 sogenannte Staaten (anstelle der ursprünglichen zehn) zu etablieren. Damit soll der Südsudan zugunsten seiner eigenen ethnischen Gruppe und loyaler Kämpfer neu aufgeteilt werden; Verlierer sind die Opposition und die ethnische Gruppe der Shilluk.

Die meisten Beobachter sehen als wahrscheinlichstes Szenario an, dass die Konflikte in Upper Nile, Unity sowie Jonglei noch blutiger ausgefochten werden – gerade wenn sich das internationale Augenmerk weiterhin auf Juba konzentriert. Die Lage verschlechtert sich aber auch in anderen Regionen, etwa in Equatoria und Western Bahr el Ghazal, zum Beispiel als Folge von Operationen der Regierungstruppen im Umfeld der Städte Yambio, Wau und Yei.

Alle Konfliktparteien, darunter auch hohe Regierungsbeamte, nutzen soziale Medien, um Gerüchte zu verbreiten und Hass gegen andere Ethnien zu schüren. So wird dazu aufgerufen, Dinka, Nuer oder auch Bul Nuer und Padang Dinka zu töten und an ihnen Vergeltung zu üben. Ein Oppositionssprecher und Stimmen in sozialen Medien warfen UNMISS vor, Regierungstruppen im Kampf gegen Oppositionskräfte zu unterstützen – laut UNMISS mit irreführenden Behauptungen und fälschlich zugeordneten Bildern. Dass ihr Parteinahme unterstellt wird, dürfte die Arbeit der Mission zusätzlich erschweren und die Sicherheit des VN-Personals noch mehr gefährden.

Hürden der Mandatsausübung

Auch wenn das Mandat von UNMISS den Schutz der Zivilbevölkerung im ganzen Land vorsieht, sind die Kapazitäten weitestgehend in den »POC sites« gebunden. Die Zahl der Tötungen und Vergewaltigungen außerhalb dieser Basen ist nicht annähernd bekannt. UNMISS ist zuweilen nicht in der Lage und in einigen Fällen auch nicht willens, gegen Übergriffe auf die Zivilbevölke-

zung vorzugehen. Zwei drastische Beispiele waren während der Gewalteskalation im Juli 2016 zu beobachten. In Sichtweite von VN-Wachtürmen in Juba wurden Frauen und Mädchen vergewaltigt. Als in der Nähe der Basis Regierungssoldaten den internationalen Terrain Compound angriffen, in dem auch Personal der VN und humanitärer Organisationen lebte, intervenierte keines der in Juba stationierten VN-Bataillone, trotz mehrmaligen Befehls. UNMISS räumte öffentlich ein Schutzversagen auch in Malakal an, wo im Februar 2016 mindestens 30 Zivilisten in der »POC site« getötet wurden. Gravierende Fehler der Missionsleitung sowie die schwache Kommando- und Kontrollstruktur hatten in beiden Fällen zur Folge, dass die lokale Bevölkerung und humanitäre Partnerorganisationen drastisch an Vertrauen in die UNMISS-Truppen verloren haben und dass nicht zuletzt auch das VN-Personal resignierte.

Ähnlich wie bei anderen Friedensmissionen erweist sich als besonders problematisch, dass Nichthandeln oder Fehlverhalten von Blauhelmsoldaten kaum wirksam sanktioniert werden kann. UNMISS entließ den kenianischen Truppenkommandanten, weil die UNMISS-Bataillone im Juli nicht eingegriffen hatten. Als Reaktion zog Kenia seine Peacekeeper aus dem Südsudan ab.

Obstruktion durch die Regierung

Die Regierungstruppen sind nicht nur eine der Hauptkonfliktparteien und verantwortlich für systematische Tötungen und Vergewaltigungen, sie erschweren auch das Handeln von UNMISS. Das »Status of Forces Agreement« von August 2011 gestattet den UNMISS-Truppen, sich in allen Landesteilen frei zu bewegen; Verstöße gegen diese Bestimmung werden jedoch täglich registriert. Weil Regierungs- und Oppositionstruppen ihr die freie Passage verwehren, operiert UNMISS de facto in einem sehr eingeschränkten Radius. Seit dem Abschuss von zwei UNMISS-Helikoptern (in den Jahren 2012 und 2014) gilt dies in noch höherem Maße. Bei den bewaffneten Gruppen, die

Gebiete einer Flugstrecke kontrollieren, müssen vor jedem Flug sogenannte »flights safety assurances« eingeholt werden – rasches Eingreifen außerhalb der UNMISS-Basen wird damit zur Illusion. Da es im Südsudan kein Straßennetz gibt und sich ein Großteil des Landes während der Regenzeit (rund die Hälfte des Jahres) in Sumpfgebiet verwandelt, ist ein Fortkommen auf dem Landweg weitestgehend unmöglich. Dies gilt sowohl für die Konfliktparteien als auch für Blauhelme und Organisationen, die humanitäre Hilfe leisten. Güter müssen ebenso wie Soldaten, die in Gebieten außerhalb der Basen patrouillieren sollen, auf dem Luftweg (meist per Helikopter) transportiert werden.

Ziviles und militärisches Personal berichtet von handgreiflichen Schikanen bis zu schwerer Körperverletzung durch Regierungstruppen. Die Regierung sperrt sich gegen die Aufstockung von UNMISS durch die regionale Schutztruppe; in den letzten Jahren hat sie bereits das Mitführen von Ausrüstung und Waffen unterbunden oder kritischem Personal die Aufenthaltserlaubnis entzogen. Ihre Obstruktion internationaler Schutz- und Hilfsleistungen betrifft auch humanitäre Organisationen, denen die Regierung zuletzt untersagte, in Landesteilen zu operieren, die von der Opposition kontrolliert werden.

Gescheiterter Friedensprozess

Kernproblem für UNMISS ist das Scheitern des IGAD-Plus-Friedensprozesses. Peacekeeping, das stets von der »gastgebenden« Regierung abhängig ist, kann einen politischen Friedensprozess zwar unterstützen, ihn aber nicht herbeiführen. Von Anfang an hatten Beobachter diesen Prozess kritisiert – nicht zuletzt weil die Truppen zweier verfeindeter Bürgerkriegsparteien um Juba zusammengeführt wurden. Denn die Rückkehr des ehemaligen Vizepräsidenten Machar im April 2016 mit mehr als 1200 bewaffneten Kämpfern wurde als essentieller Bestandteil des Prozesses angesehen. Die Kämpfer errichteten ihre

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

traditionellen Lager in unmittelbarer Nähe des UNMISS-Hauptquartiers und der »POC sites« in Juba. Allein dadurch gerieten die VN-Friedensmission und die IDPs ins Kreuzfeuer möglicher Kämpfe. Die Einschätzung, dass man in Juba wieder auf einem Pulverfass sitze – ähnlich wie im Zeitraum zwischen Juli 2013 (als Kiir sein Kabinett auflöste und Konkurrenten entließ, unter ihnen Machar) und Dezember 2013 (der Eskalation der Gewalt zum Bürgerkrieg) –, bewahrheitete sich auf traurige Weise im Juli 2016: Gefechte zwischen Regierungs- und Oppositionstruppen brachen aus, viele Zivilisten und zwei VN-Blauhelme wurden getötet, Machar floh aus Juba. Angesichts dessen dürfte auch ein dritter Versuch scheitern, durch Herbeiführung dieser oder ähnlicher Konstellationen einen Frieden diplomatisch zu erzwingen.

Versagen des Sicherheitsrats

Der VN-Sonderberater für die Verhütung von Völkermord, Adama Dieng, warnte im November 2016 vor einem möglichen Genozid. Unabhängige Menschenrechtsexperten und VN-Vertreter sprachen sich für ein Waffenembargo aus. Ein VN-Resolutionsentwurf sah vor, den Verkauf von Waffen an den Südsudan zu verbieten, Vermögenswerte einzufrieren und drei Personen die Einreise zu verwehren: dem Stabschef der Regierungsarmee, Paul Malong, dem Minister für Information, Michael Makuei Lueth, und dem Oppositionsführer, Riek Machar. Die Resolution scheiterte am 23. Dezember 2016 – nicht etwa an dem Veto eines permanenten Sicherheitsratsmitglieds, sondern durch acht Enthaltungen (von Angola, China, Ägypten, Japan, Malaysia, Russland, Senegal und Venezuela), sodass die erforderliche Mindestzahl von Stimmen verfehlt wurde.

Schutz ermöglichen

Zu den verbliebenen diplomatischen Handlungsoptionen zählt das Eintreten für eine Neuabstimmung über ein VN-Waffenembargo sowie bilateraler Druck mit dem Ziel,

Waffenlieferungen (vor allem auch von Kampfhubschraubern und relativ leicht zu überwachendem schwererem Gerät) zu verhindern. Humanitäre Hilfsleistungen bleiben angesichts einer drohenden Hungerkatastrophe unerlässlich. Umso wichtiger ist in diesem Kontext eine gute Zusammenarbeit. Das gilt auch für die Analyse, inwieweit die Konfliktparteien humanitäre Hilfsleistungen instrumentalisieren und wie dem entgegengewirkt werden kann.

In internationalen und regionalen Foren sollte über umfassende rechtliche, politische und finanzielle Maßnahmen entschieden werden, die dafür sorgen, dass sich Gewalt – vor allem durch Regierungsmilitärs verübte – nicht mehr rentiert. In dem korrupten System Südsudans, das politische mit militärischer Macht gleichsetzt, ist extreme Gewalt ein Mittel, diese Macht – und den Zugang zu Ressourcen – zu erhalten. Gezielte und personenbezogene harte Sanktionen sind eine Möglichkeit, die verantwortlichen Politiker zu treffen. Andererseits sollten jene Akteure geschützt werden, die sich für Gewaltlosigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte engagieren. Auch die EU und Deutschland sollten über Partner in der Region und Entwicklungszusammenarbeit Einfluss nehmen und sich gegen unrechtmäßige Deportation und das »Verschwindenlassen« von Dissidenten stellen. In Zusammenarbeit mit den Staaten und Regierungen der Region sollte ein glaubwürdiger, inklusiver politischer Friedensprozess in Gang gesetzt werden, der Mechanismen der Rechenschaftspflicht einschließt, ohne sie (wie der Informationsminister fordert) in eine vage Friedenszeit aufzuschieben.

Trotz zunehmender Resignation der VN-Mitarbeiter sollten Wege gefunden werden, UNMISS – in ihrem begrenzten Wirkungsbereich – effizienter zu gestalten. Angesichts der eskalierenden Gewalt im Südsudan ist ein starkes und geschlossenes Auftreten aller internationalen politischen und humanitären Akteure, insbesondere jener der VN-Familie, notwendig, um den Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen.