

Antrag

der Bundesregierung

Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS)

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Deutsche Bundestag stimmt dem Beschluss der Bundesregierung vom 5. Februar 2020 zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan zu.

2. Völker- und verfassungsrechtliche Grundlagen

Die deutschen Streitkräfte handeln bei ihrem Einsatz als Teil der Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (United Nations Mission in the Republic of South Sudan – UNMISS) auf Grundlage der Resolution 1996 (2011) vom 8. Juli 2011 und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, zuletzt Resolution 2459 (2019) vom 15. März 2019, und somit im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Artikels 24 Absatz 2 des Grundgesetzes.

3. Auftrag

Nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ist UNMISS autorisiert, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um die folgenden Aufgaben wahrzunehmen:

- a) Schutz von Zivilpersonen:

- Schutz von Zivilpersonen, denen körperliche Gewalt droht;
- Abschreckung von Gewalt gegen Zivilpersonen;
- Umsetzung einer missionsweiten Frühwarnstrategie;
- Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit an den von UNMISS eingerichteten Schutzorten für die Zivilbevölkerung;
- Abschreckung und Verhütung von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt;
- Leistung von Guten Diensten, Vertrauensbildung und Moderation zur Unterstützung der Schutzstrategie der Mission, insbesondere für Frauen und Kinder;
- Förderung eines sicheren Umfelds für die sichere, informierte, freiwillige und menschenwürdige Rückkehr von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen aus den eingerichteten Schutzorten; auch in Abstimmung mit humanitären Akteuren und anderen maßgeblichen Interessenträgern.

- b) Schaffung förderlicher Bedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe:
- Schaffung von Sicherheitsbedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe, von Sicherheit und Bewegungsfreiheit von VN-Personal sowie der Sicherheit der VN-Anlagen und Ausrüstung.
- c) Beobachtungs- und Untersuchungstätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte:
- Beobachtung, Untersuchung, Verifizierung und Berichterstattung zu Menschenrechtsübergreifen und -verletzungen sowie Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht sowie zu an Kindern und Frauen begangenen Rechtsverletzungen und Missbrauchshandlungen, Fällen von Hassreden und Aufstachelung zu Gewalt;
 - Abstimmung, Informationsaustausch mit und technische Unterstützung für weitere internationale, regionale und nationale Mechanismen, die Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht und Menschenrechtsverletzungen behandeln.
- d) Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens und des Friedensprozesses:
- Unterstützung des Friedensprozesses durch Gute Dienste einschließlich Beratung und technischer Hilfe;
 - Mitwirkung am Mechanismus zur Überwachung und Verifikation der Waffenruhe und Einhaltung der Übergangs-Sicherheitsbestimmungen;
 - aktive Mitwirkung an der rekonstituierten gemeinsamen Überwachungs- und Evaluierungskommission.

Dies schließt die Anwendung militärischer Gewalt im Rahmen der erlassenen Einsatzregeln ein.

4. Aufgaben

Für die beteiligten Kräfte der Bundeswehr ergeben sich folgende Aufgaben:

- Wahrnehmung von Führungs-, Verbindungs-, Beratungs-, Beobachtungs- und Unterstützungsaufgaben;
- Hilfe bei technischer Ausrüstung und Ausbildung truppenstellender Nationen sowie für die Vereinten Nationen.

5. Einzusetzende Kräfte und Fähigkeiten

Für die deutsche Beteiligung an UNMISS werden folgende Kräfte und Fähigkeiten bereitgestellt:

- Einzelpersonal zur Verwendung in den für die Friedensmission in Südsudan gebildeten Stäben und Hauptquartieren;
- Experten zur Wahrnehmung von Verbindungs-, Beratungs-, Beobachtungs- und Unterstützungsaufgaben;
- technische Ausrüstungshilfe und Ausbildungshilfe für truppenstellende Nationen sowie für die Vereinten Nationen;
- Eigensicherung und Nothilfe.

6. Ermächtigung zum Einsatz und zur Dauer des Einsatzes

Die Bundesministerin der Verteidigung wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen auf Grundlage der Resolution 1996 (2011) und den Folgeresolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, zuletzt Resolution 2459 (2019), als deutsche Beteiligung an UNMISS die hierfür genannten Fähigkeiten einzusetzen, solange eine Resolution des Sicherheitsrats der

Vereinten Nationen und die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages vorliegen, längstens jedoch bis zum 31. März 2021.

7. Status und Rechte

Status und Rechte der eingesetzten Kräfte richten sich nach

- den Bestimmungen der Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Einrichtung der Friedensmission in Südsudan,
- dem zwischen den Vereinten Nationen und Südsudan am 8. August 2011 geschlossenen „Status of Forces Agreement“ (SOFA) sowie
- dem allgemeinen Völkerrecht.

Die eingesetzten Kräfte haben zur Durchsetzung ihrer Aufträge auch das Recht zur Anwendung von militärischer Gewalt. Die Anwendung militärischer Gewalt durch deutsche Einsatzkräfte erfolgt auf der Grundlage des Völkerrechts und wird durch die geltenden Einsatzregeln spezifiziert.

Das umfasst auch den Einsatz militärischer Gewalt zum Schutz eigener Kräfte, anderer UNMISS-Kräfte sowie zur Nothilfe. Das Recht zur individuellen Selbstverteidigung bleibt unberührt.

8. Einsatzgebiet

Das mandatierte Gebiet umfasst das Staatsgebiet Südsudans.

Andere geographische Räume können mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu Zwecken des Zugangs und der Versorgung genutzt werden.

Liegenschaften der Vereinten Nationen in der Region können im Rahmen der für die Friedensmission in Südsudan auszuführenden Aufgaben genutzt werden.

9. Personaleinsatz

Es können bis zu 50 Soldatinnen und Soldaten eingesetzt werden.

Für Phasen der Verlegung und Rückverlegung sowie im Rahmen von Kontingentwechseln und in Notsituationen darf die Personalobergrenze vorübergehend überschritten werden.

Es können alle Angehörigen der Bundeswehr eingesetzt werden. Deutsche Soldatinnen und Soldaten, die im Rahmen von Austauschprogrammen bei den Streitkräften anderer Nationen dienen, verbleiben in ihrer Verwendung und nehmen auf Ersuchen der Gastnation in den Grenzen der für deutsche Soldatinnen und Soldaten geltenden rechtlichen Bindungen an Einsätzen derer Streitkräfte an der Friedensmission in Südsudan teil.

Bei dem Einsatz der Bundeswehr handelt es sich um eine besondere Auslandsverwendung im Sinne von § 56 des Bundesbesoldungsgesetzes und § 63c des Soldatenversorgungsgesetzes.

10. Kosten und Finanzierung

Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für die Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an UNMISS werden für den Zeitraum vom 1. April 2020 bis 31. März 2021 voraussichtlich insgesamt rund 0,9 Millionen Euro betragen und aus Einzelplan 14 Kapitel 1401 Titelgruppe 08 bestritten. Hiervon entfallen auf das Haushaltsjahr 2020 rund 0,7 Millionen Euro und auf das Haushaltsjahr 2021 rund 0,2 Millionen Euro. Für die einsatzbedingten Zusatzausgaben wurde im Bundeshaushalt 2020 und im Rahmen der Aufstellung des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2021 jeweils im Einzelplan 14 Vorsorge getroffen.

Begründung

I. Politische Rahmenbedingungen

Südsudan bleibt auf intensive Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft angewiesen. Es ist im deutschen Interesse, eine Lösung für eine der größten humanitären Krisen weltweit zu finden und an der Stabilisierung der Sahel-Sahara-Region mitzuwirken. Die Bundesregierung trägt daher weiter maßgeblich zum Engagement der internationalen Gemeinschaft in Südsudan und der Region insgesamt bei. Die deutsche Beteiligung an UNMISS ist Teil der deutschen Bemühungen um nachhaltige Konfliktbewältigung und Friedensförderung, die den Zielsetzungen der Afrikapolitischen Leitlinien von 2019 und der 2017 in Kraft getretenen Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ entsprechen.

Am 12. September 2018 haben die wichtigsten Bürgerkriegsparteien unter Vermittlung der ostafrikanischen Regionalorganisation IGAD (Intergovernmental Authority on Development) mit dem „Revitalised Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan“ (R-ARCSS) ein Friedensabkommen geschlossen. Es wurde von Präsident Salva Kiir und dem wichtigsten Rebellenführer und ehemaligen Vizepräsidenten Riek Machar in Anwesenheit unter anderem der Staatspräsidenten aus Uganda und Sudan sowie des äthiopischen Premierministers unterzeichnet. Dieses Abkommen soll in mehreren Schritten zu Wahlen 2022 führen. Bei der Umsetzung ist es bisher zu Verzögerungen gekommen. Aufgrund unzureichenden Fortschritts zu zentralen Sachfragen wurde die Frist zur Bildung einer Übergangsregierung zuletzt auf Februar 2020 verschoben. Weitere Verzögerungen, auch für den Wahltermin 2022, sind nicht auszuschließen.

In der Sache ist zwischen den Parteien des Friedensabkommens insbesondere die Reform des Sicherheitssektors umstritten. Dies betrifft die Vereinigung vieler, derzeit oft schlecht versorgter und an über 20 Orten landesweit untergebrachter Einheiten der Konfliktparteien zu künftigen Streitkräften, Polizei, Wildschutz, Feuerwehr u. a. Eine Reihe von Fragen, wie Neuordnung der Bundesstaaten, sowohl bezüglich ihrer Anzahl wie ihrer Grenzen, oder die Sicherheitsarrangements für die dauerhafte Rückkehr des designierten Vizepräsidenten Machar nach Dschuba, sind ebenfalls ungelöst.

Zugleich bleibt das Abkommen von 2018 aus Sicht der Bundesregierung und der internationalen Gemeinschaft der zentrale Ansatzpunkt für einen nachhaltigen Friedensprozess. Die internationale Gemeinschaft drängt dabei auf die Einbeziehung aller für eine nachhaltige Konfliktlösung zu beteiligenden Gruppen, insbesondere durch die Umsetzung der Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit und die Einbeziehung der Zivilgesellschaft.

Nach Abschluss des Friedensvertrags von 2018 kam es zu einer gewissen Beruhigung der politisch motivierten Gewalt im Lande. Der Waffenstillstand wird zwischen den Parteien des Friedensvertrags wieder weitgehend eingehalten. Die Sicherheitslage bleibt aber vor dem Hintergrund fortbestehender, auch ethnischer Differenzen, von Verteilungskämpfen um Macht und Ressourcen fragil. Auch kam es weiter zu bewaffneten Auseinandersetzungen der Regierung mit und auch zwischen einzelnen Gruppierungen, die das Friedensabkommen nicht unterzeichnet haben. Am 12. Januar 2020 schlossen sich diese Gruppen dem bestehenden Waffenstillstand mit Wirkung zum 15. Januar 2020 an und erklärten ihre Bereitschaft zur Teilnahme an einem inklusiven und nachhaltigen Friedensprozess.

Die Sicherheitslage ist ferner durch eine weitere Fragmentierung der einzelnen Krisenschauplätze seit 2016, auch und gerade in den südlichen Landesteilen (den „Equatorias“) gekennzeichnet und wird begleitet von einem Zusammenbruch des Handels bei hohem Ausmaß an Kriminalität. Unverändert hoch ist das Niveau an sexualisierter und genderbasierter Gewalt. Damit bestehen zusammen mit den stark unterschiedlichen Interessen der politischen Gruppierungen und Ethnien erhebliche Risiken für eine erneute, auch plötzliche Lageverschlechterung. Ein Scheitern des Friedensprozesses kann nicht ausgeschlossen werden. Umso mehr sind sowohl Unterstützung als auch politischer Druck auf die südsudanesischen Regierung und alle anderen Konfliktparteien durch die internationale Gemeinschaft für die vollständige Umsetzung des Waffenstillstandes und des Friedensabkommens erforderlich. Dabei kommt den Regionalorganisationen Afrikanische Union und IGAD, wie auch VN und UNMISS eine Schlüsselrolle zu. Das gilt insbesondere auch für die dringend erforderliche Verbesserung der seit Ausbruch der Krise 2016 noch einmal deutlich verschlechterten humanitären und Menschenrechtslage, der landesweiten Nahrungsmittelunsicherheit und der verbreiteten schweren Fälle von – auch sexualisierter und genderbasierter – Gewalt gegen die Zivilbevölkerung sowie gegenüber humanitären Helferinnen und Helfer.

II. Die Rolle von UNMISS

Die Mandatsobergrenze von UNMISS liegt bei 17 000 Soldatinnen und Soldaten und bei 2 101 Polizistinnen und Polizisten.

Die prioritäre Ausrichtung von UNMISS auf den Schutz der Zivilbevölkerung bleibt auch nach der letzten Verlängerung des Mandats durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 2459 (2019) vom 15. März 2019 bestehen. Unter Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen hat der Sicherheitsrat UNMISS insbesondere ermächtigt, Zivilpersonen durch aktive Einsätze und Patrouillentätigkeit zu schützen, förderliche Bedingungen für die Bereitstellung humanitärer Hilfe zu schaffen, die Menschenrechtslage zu beobachten, zu untersuchen und über sie zu berichten, und bei der Umsetzung des Friedensabkommens und der Gestaltung des Friedensprozesses zu unterstützen. Hierbei ist unter anderem die Mitwirkung von UNMISS am Mechanismus zur Überwachung und Verifikation der Waffenruhe und Einhaltung der Übergangs-Sicherheitsbestimmungen „Ceasefire and Transitional Security Arrangements Monitoring and Verification Mechanism“ (CTSAMVM) wichtig.

UNMISS-Kräfte werden mobil, flexibel und in der Fläche eingesetzt, um Bedrohungen vor Ort zu begegnen, vertrauensbildend zu wirken und den Zugang für ziviles VN-Personal und humanitäre Organisationen zur Bevölkerung zu gewährleisten. Das Mandat schließt die Anwendung militärischer Gewalt im Rahmen der erlassenen Einsatzregeln ein.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird dieses mit seiner Resolution 2459 (2019) bis zum 15. März 2020 erteilte Mandat absehbar verlängern, wobei davon auszugehen ist, dass die der militärischen Komponente der Mission obliegenden Aufgaben ohne wesentliche Änderungen fortgeschrieben werden. Der Abschluss des R-ARCSS und dessen Implementierung wurde bereits 2019 in das VN-Mandat integriert. Mandatsrelevante Auswirkungen bei der Umsetzung des R-ARCSS sind derzeit nicht absehbar.

Die Umsetzung des Mandats durch UNMISS bleibt unverzichtbar. UNMISS kommt neben den fortbestehenden Aufgaben in den Bereichen Schutz der Zivilbevölkerung und humanitäre Hilfe sowie Menschenrechte eine Schlüsselrolle dafür zu, den Friedensprozess und die Implementierung des R-ARCSS inklusiv und nachhaltig zu gestalten. Die Auftrags Erfüllung bleibt für UNMISS unter anderem aufgrund von Bewegungseinschränkungen durch Regierung und Opposition, der weiterhin anhaltenden Verletzungen des mit den Vereinten Nationen geschlossenen Truppenstationierungsabkommens durch Südsudan, der Entfernungen im Land bei nur rudimentärer Infrastruktur und der hohen Allgemeinkriminalität eine große Herausforderung. Trotz dieser Einschränkungen ist es UNMISS gelungen, durch sichtbare Präsenz in der Fläche und eine aktivere Durchführung von Patrouillen ihre Wirksamkeit zu steigern. Aktuell halten sich bei leicht rückläufiger Tendenz ca. 190 000 Zivilisten in den sechs Schutzorten der Mission für die Zivilbevölkerung in Bentiu, Wau, Malakal, Bor und Dschuba (zwei Schutzorte) auf.

Der deutsche militärische Beitrag für UNMISS soll weiterhin darin bestehen, sich mit Einzelpersonal in den Führungsstäben der Mission sowie Beratungs-, Verbindungs- bzw. Beobachtungsoffizieren zu beteiligen. Darüber hinaus kann deutsches Personal im Bedarfsfall die Ausbildung von VN-Angehörigen im Hauptquartier von UNMISS temporär unterstützen.

III. Weiteres Engagement der Bundesregierung

Die Bundesregierung trägt in einem umfassenden, auf den Afrikapolitischen Leitlinien von 2019 und den 2017 in Kraft getretenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ basierenden Ansatz zu den Bemühungen um eine Stabilisierung von Südsudan und der Region bei. Sie engagiert sich für eine weiterhin auf internationaler Präsenz und Unterstützung beruhende, dauerhafte Konfliktbewältigung und Friedensförderung in Südsudan. Die deutsche Beteiligung an UNMISS ist Teil dieser Gesamtstrategie der Bundesregierung.

Das Auswärtige Amt engagiert sich im Rahmen seines Stabilisierungsengagements mit folgenden Schwerpunkten in Südsudan:

- (1) Umsetzung des Friedensvertrags,
- (2) Aufbau von rechtsstaatlichen Strukturen,
- (3) Vermittlung und Versöhnung sowie Förderung inklusiven Dialogs und
- (4) Umfeldstabilisierung durch UNMISS, vor allem durch Beteiligung am „South Sudan Multi-Partner Trust Fund for Reconciliation, Stabilization, Resilience“ als erster Beitragszahler seit Dezember 2018. Die Bundesregierung hat zu diesem Fonds bisher rund 10 Millionen Euro beigetragen.

Ferner wurden aus Stabilisierungsmitteln des Auswärtigen Amts Maßnahmen zur Unterstützung der Implementierung des Friedensabkommens (R-ARCSS) und der Aufbau der Kapazitäten der Übergangsjustiz des Verfassungsgerichts in Südsudan unterstützt. So hat die Bundesregierung die Vermittlungsbemühungen finanziert, die zur Vereinbarung vom 12. Januar 2020 führten, mit welcher der Waffenstillstand auf die bisherigen Nichtunterzeichner des R-ARCSS ausgeweitet wurde.

Zudem wurden 2018 in Südsudan mit Mitteln des ständigen Friedenskonsolidierungsfonds der VN (Peacebuilding Fund – PBF) Projekte in Höhe von rund 1 Million Euro u. a. in den Bereichen Mediation sowie Flucht und Migration umgesetzt. Für 2019 liegt das bewilligte Budget bei ca. 8,1 Millionen Euro.

Die Bundesregierung ist mit einem Beitrag von 40 Millionen Euro allein 2019 der zweitgrößte Beitragszahler zu diesem Fonds.

Von gut zwölf Millionen Einwohnern Südsudans sind über sieben Millionen auf humanitäre Hilfe angewiesen. Aktuell sind über sechs Millionen Menschen von starker Nahrungsmittelunsicherheit bedroht. Die Nachwirkungen der großflächigen Überflutungen 2019 mit ca. 900 000 Betroffenen verschärfen die Lage nochmals. Die Bundesregierung engagiert sich daher im Rahmen ihrer humanitären Hilfe und stellte 2019 rund 70 Millionen Euro bereit. Für 2020 sind bereits rund 16 Millionen Euro für humanitäre Hilfsmaßnahmen vertraglich festgelegt.

Auch in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verfolgt die Bundesregierung in Südsudan vorrangig die möglichst schnell wirksame Unterstützung besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen, d. h. insbesondere von Frauen und Kindern, Binnenvertriebenen, Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden. Gleichzeitig werden mit diesen Maßnahmen Strukturen zur Förderung der langfristigen Entwicklung des Landes geschaffen. Der Fokus des EZ-Portfolios des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung liegt dabei auf Maßnahmen in den Bereichen Ernährung und Landwirtschaft sowie Wasser- und Sanitärversorgung.

Die laufende bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit dem Südsudan hat ein Volumen von ca. 185 Millionen Euro. Die Maßnahmen werden durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), zahlreiche Nichtregierungsorganisationen und internationale Organisationen umgesetzt. Über diese Maßnahmen steigern zum Beispiel 22 000 kleinbäuerliche Haushalte ihre landwirtschaftlichen Erträge, erhalten 70 000 Menschen Zugang zu sicherem Trinkwasser und werden 12 500 Kinder sowie schwangere und stillende Frauen gegen Unterernährung behandelt. Die GIZ stärkt zudem auf lokaler Ebene Verwaltungsstrukturen, um diese zur Erbringung von Dienstleistungen und zur friedlichen Lösung lokaler Konflikte zu befähigen. In den von Fluchtbewegungen betroffenen Nachbarländern wie Uganda werden sowohl länderspezifische als auch regionale EZ-Maßnahmen unterstützt, die südsudanesischen Flüchtlingen zu Gute kommen.

Hervorzuheben ist in diesem Kontext eine seit 2017 laufende Zusammenarbeit mit IGAD im Umfang von 36 Millionen Euro zur Förderung nachhaltiger und dauerhafter Lösungen für Flüchtlinge und Migranten sowie die gezielte Unterstützung aufnehmender Gemeinden in der Region Ostafrika.

