

Improvisieren als Strategie: Erfahrungen beim Schutz der Zivilbevölkerung im Südsudan

Sebastian Gräfe

Das Umfeld von Friedensmissionen der Vereinten Nationen hat sich in den letzten zwei Dekaden stark verändert. Reine Waffenstillstandsüberwachungen sind umfassenden Mandaten zum Staatsaufbau und Schutz der Zivilbevölkerung gewichen. Der Bürgerkrieg im Südsudan seit Dezember 2013 offenbart exemplarisch strategische und technische Herausforderungen der UN in Situationen mit staatlichen und nicht-staatlichen Konfliktparteien. Die Erfahrungen der UN-Mission im Südsudan (UNMISS) können helfen, das Konzept der *Protection of Civilians* (PoC) weiterzuentwickeln.¹

Nach anderthalb Jahren regionaler Vermittlungsversuche ist ein Ende des Konflikts am Weißen Nil nicht in Sicht. Im Mai 2015 eskalierten die Kampfhandlungen wieder. Mit den ersten Gewehrsalven am 15. Dezember 2013 suchten tausende Angehörige² der ethnischen Gruppen der Nuer und Dinka Schutz in den Lagern der Vereinten Nationen im Südsudan. Anfänglich hoffte man, die Flüchtlinge würden binnen weniger Tage oder Wochen wieder gehen. Aber nach anderthalb Jahren Verwüstungen mit Opferzahlen, die von 10.000 bis 50.000 Toten reichen, und einem halben Dutzend erfolgloser regionaler Friedensverhandlungen leben in sechs *UNMISS PoC sites* mit steigender Tendenz ungefähr 136.000 Menschen (Stand: Juni 2015)³. Schon allein diese zu schützen, mit Nahrung zu versorgen und ihre medizinische Versorgung zu gewährleisten, ist ein enormer Kraftakt für die UN, der hohe Anerkennung verdient. Im ganzen Land sind jedoch mehr als 1,5 Millionen Menschen durch Gewalt und

Hunger vertrieben. Laut UNMISS sind Zivilisten im Südsudan durch physische Gewalt, den Zusammenbruch des (sowieso schwachen) Rechtsstaates und Sicherheitsprobleme innerhalb und im Umfeld der UN-Schutzzonen bedroht. Zunächst völlig überrascht von der politischen Eskalation und unvorbereitet auf die humanitären Folgen, improvisieren die UN bis heute bei der Bewältigung der humanitären Folgen durch den Zusammenbruch der öffentlichen Sicherheit und kriegerischen Auseinandersetzungen in vielen Teilen des Landes.

Strategie vs. Realität

Das mit der Unabhängigkeit Südsudans im Jahr 2011 vom Sicherheitsrat erlassene Mandat (S/RES/1996 (2011)) schuf ein Dilemma: enge Zusammenarbeit mit der Regierung des Gastlandes für den Aufbau von staatlichen Strukturen und gleichzeitig Unterstützung beim Schutz der

¹ Es umfasst Mittel und Strategien, um durch die Schaffung einer sicheren Umgebung, politische Vermittlung und physischen Schutz Bedingungen für eine friedliche Entwicklung eines Landes oder einer Region zu schaffen. Aus Platzgründen stehen im vorliegenden Text Maßnahmen zum physischen Schutz im Vordergrund. Für eine kritische Betrachtung der konzeptionellen Schwierigkeiten wird zum Beispiel verwiesen auf: Jon Harald Sande Lie, Benjamin de Carvalho: Protection of Civilians. Conceptual UNclarity. In: United Nations Peace Operations. Aligning Principles and Practice, NUPI Report 2, 2015.

² 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.

³ UNMISS Protection of Civilians Strategy, <http://southsudanhumanitarianproject.com/reports/docr-31/>.

Zivilbevölkerung, die eventuell Opfer eben dieser staatlichen Akteure werden kann. Der Sicherheitsrat beauftragte die Mission auf der Basis des Kapitel VII der UN-Charta, der südsudanesischen Regierung bei der Friedenskonsolidierung, der Schaffung von Sicherheit, dem Aufbau eines Rechtsstaats und dem Schutz der Zivilbevölkerung zu helfen. Die südsudanesische Regierung wurde in der Verantwortung gesehen, den Schutz der eigenen Bevölkerung zu gewährleisten. In Situationen, in denen die Regierung dies nicht kann, sollte UNMISS die Schutzverantwortung übernehmen. Die im Juni 2012 beschlossene PoC-Strategie der Mission erhob den ambitionierten Anspruch, „zu einer sicheren Umgebung beizutragen, in der die körperliche Unversehrtheit und die Rechte aller Südsudanesen umfänglich respektiert, geschützt und gefördert werden.“ Als Ziel formulierte das Dokument, dass die südsudanesische Regierung in die Lage versetzt werden soll, Konflikte selbst zu verhindern, zu entschärfen und zu lösen und ihre Schutzverantwortung für die Bevölkerung wahrnehmen zu können.

Als Bedrohungen für diesen Auftrag beschrieben die UN fünf Szenarien. So wurde u. a. das Risiko eines Wiederaufflammens der Kämpfe zwischen Sudan und Südsudan als „hoch“ eingestuft, hingegen das Ausbrechen von Kämpfen zwischen der Regierungsarmee SPLA und existierenden Rebellengruppen oder Übergriffen staatlicher Sicherheitsorgane gegen die eigene Bevölkerung nur als „mittel“. Die Bedrohungsanalyse beinhaltete zudem nicht das Auseinanderbrechen der Regierung mit der Folge eines Bürgerkrieges zwischen den Machteliten des Landes. Die Strategie betonte schon damals, dass der Schutz der Zivilbevölkerung beim Abwägen gegenüber anderen Prioritäten Vorrang genieße.

Operative Hindernisse

Gleichzeitig listete die Mission im Dokument selbstkritisch Unzulänglichkeiten auf, die die Erfüllung des Missionsauftrages behindern, von ungenügender Ausstattung über begrenzte Bewegungsfreiheit bis hin zu nicht genügend qualifiziertem Personal. Die Probleme waren also bekannt, existierten auch anderthalb Jahre später beim Ausbruch des Konflikts im Dezember 2013 noch und finden sich fast

wortgleich auch in der aktuellen PoC-Strategie wieder. Währenddessen haben sich die Rahmenbedingungen vor Ort verschlechtert. Allein die Truppenanzahl hat sich verändert. Aber selbst mit den inzwischen mandatierten 12.500 Blauhelmen sehen sich die UN laut ihrer eigenen Strategie nicht in der Lage, eine adäquate Präsenz zu schaffen, um Zivilisten zu schützen, die von Gewalt bedroht sind.

Vom Helfer zur Zielscheibe

Der UNMISS-Führung wurde vor Ausbruch der Krise oft zu große Nähe zur südsudanesischen Regierung vorgeworfen. Viele der UN-Mitarbeiter, die schon in Khartoum für die Vorgängermission UNMIS (*United Nations Mission in Sudan*) gearbeitet hatten, waren begeistert, am Projekt „Südsudan“ – der Geburt eines neuen Staates und der Überwindung eines jahrzehntelangen blutigen Konfliktes – mitwirken zu können. Dass ihre südsudanesischen Freunde, die sie im Prozess der Unabhängigkeitswerdung unterstützten, selbst zum Problem werden könnten, sah die eigene Bedrohungsanalyse nicht vor.

Nach der Aufnahme der ersten Flüchtlinge wurde die Mission schnell zum Ziel staatlicher Propaganda. UNMISS schien schon vor der Krise kein gestaltender Akteur mehr zu sein. Mit den ersten Kugeln war die Mission auf die Bewältigung der humanitären Folgen der Eskalation zurückgeworfen.⁴ Das neue Mandat des UN-Sicherheitsrates (S/RES/2155 (2014)) priorisiert den Schutz der Zivilbevölkerung und wurde im Mai 2015 erneuert. Des Weiteren soll die Mission die Einhaltung von Menschenrechten bzw. deren Verletzung überprüfen und die humanitäre Versorgung unterstützen. In den Friedensverhandlungen spielt die UN-Mission keine Rolle. Stattdessen unterstützt sie die *Joint Verification Mechanism Teams* der *Intergovernmental Agency on Development* (IGAD) zur Überwachung der bis heute nicht umgesetzten Waffenstillstandsvereinbarungen logistisch.

Physischer Schutz

Der UN-Generalsekretär Ban Ki-moon lobte Hilde Johnson, die damalige Leiterin der UN-Friedensmission, für ihre mutige und bisher singuläre

⁴ Mark Malan, Charles T. Hunt: *Between a Rock and a Hard Place: The UN and the Protection of Civilians in South Sudan*, 4. November 2014, <http://www.issafrika.org/publications/papers/between-a-rock-and-a-hard-place-the-un-and-the-protection-of-civilians-in-south-sudan>.



Entscheidung, die Tore der UN für die flüchtenden Menschen sofort zu öffnen. Die Vorfälle in Akobo und Bor mit Dutzenden von Toten zeigten aber schnell, dass die damals zur Verfügung stehenden 7.000 Blauhelme die Sicherheit des eigenen Personals und der Vertriebenen nicht gewährleisten konnten.⁵ Angriffe auf UN-Hubschrauber folgten. Bis heute – fehlgeleitet oder gezielt – landen Granaten oder Projektile in UN-Lagern und verletzen oder töten Flüchtlinge, Mitarbeiter der UN oder humanitärer Organisationen. Trotz des aufgestockten Blauhelm-Kontingents verfügt UNMISS nicht über genügend Ressourcen zum effektiven Schutz der von Gewalt bedrohten Bevölkerung. Aufgrund fehlender Flugkapazitäten beschränken sich Patrouillen auf bekanntes Terrain in der Nähe städtischer Zentren, in der Fläche ist die UN nicht präsent. Schuss sichere Westen für ziviles Personal sind nicht ausreichend vorhanden. Die bei bestimmten truppenstellenden Ländern bekannte mangelhafte Ausrüstung und Ausbildung paart sich mit nationalen Vorbehalten oder unterschiedlichen Auslegungen der durch das Mandat des Sicherheitsrates erlaubten Gewaltanwendung zum Schutz der Bevölkerung.⁶

Sicherheit in der Fläche

Bemühungen der UNMISS-Mitarbeiter, Menschen in umkämpften Gebieten durch Konvois in eigene Lager zu retten, können nicht darüber hinweg täuschen, dass sich der aktive Schutz der Zivilbevölkerung auf die Lager konzentriert. Die der UN im *Status of Forces Agreement* (SOFA) durch die südsudanesischen Regierung gewährte Bewegungsfreiheit war schon zu Friedenszeiten kaum etwas wert. Mit Ausbruch der Kämpfe zweifelte die Missionsführung an der eigenen Fähigkeit, bei Konfrontationen mit Regierungstruppen die UN-Lager verteidigen zu können. Das UN-Sicherheitsmanagement (UNDSS) konzentrierte sich zudem anfangs nur auf die Sicherheit innerhalb der eigenen Gelände, sodass es unter den Menschenmassen außerhalb der Tore oft zu gefährlichen Situationen kam. Und die eigentlich im SOFA nicht vorgesehenen, aber informell trotzdem üblich gewordenen Ankündigungen von Patrouillen durch Führer von Blauhelm-Kontingenten

nutzten die Regierungstruppen (SPLA) zu „Empfehlungen“, die Stützpunkte lieber nicht zu verlassen. So blieben die UN-Patrouillen in den ersten Tagen der ethnischen Säuberungen in Juba in den Lagern. Die äußerst langsame Bereitstellung zusätzlicher Truppen erschwerte zudem die Bemühungen, insbesondere das Umfeld der Lager sicherer zu machen. Fehlende Verteidigungskapazitäten, parallele Kommandostrukturen und schon lange bestehende Einschränkungen in der Bewegungsfreiheit führen bis heute zu einer Risikovermeidungsstrategie, die sich auf die Versorgung von Flüchtlingen in eigenen Lagern, das Sammeln von Informationen zur Lageeinschätzung und von Menschenrechtsverletzungen konzentriert, während die Geräusche von Artillerie und Kalaschnikows draußen Schlimmes erahnen lassen.

Sicherheit in den Camps

Ist die Sicherheit außerhalb der UN-Gelände von UNMISS schwer kontrollierbar, so ist die Situation in den UNMISS-Flüchtlingscamps eine der größten Herausforderungen. Spannungen entstehen täglich unter den Flüchtlingen oder gegenüber Mitarbeitern von UNMISS oder humanitärer Organisationen. Regelmäßige Durchsuchungen nach Waffen und die Zusammenarbeit mit Führern der Flüchtlinge helfen nur begrenzt. Der Bedarf an geschulten UN-Polizeikräften zum deeskalierenden Umgang mit größeren Menschenmassen (*Formed Police Units / FPU*s) konnte bis heute nicht befriedigend gedeckt werden. Hatten sich die UN-Polizisten bisher um die Ausbildung ihrer südsudanesischen Kollegen gekümmert, mussten sie sich über Nacht in ihre neue Rolle finden, für Sicherheit in den Lagern zu sorgen. Juristische Anweisungen aus der UN-Zentrale für den Umgang mit Tatverdächtigen oder schuldigen Personen gingen nur ungenügend auf die Situation vor Ort ein. Um die eigenen Arrest-Einrichtungen zu entlasten – und deren fragwürdige rechtliche Grundlage nicht weiter zu strapazieren – sollten Verdächtige an die staatlichen Sicherheitsorgane übergeben werden. In vielen Landesteilen sind diese aber zusammengebrochen. Existieren sie doch, werden übergebene Personen – im besten Fall – vorzeitig entlassen.

⁵ Peacekeeping under Attack in South Sudan (I) & (II), <https://radiotamazuj.org/en/article/peacekeeping-under-attack-south-sudan-i>; siehe auch: UNMISS: Attacks on Civilians in Bentiu & Bor April 2014, 9. Januar 2015, <http://www.unmiss.unmissions.org/Default.aspx?tabid=5805>.

⁶ Evaluation of the Implementation and Results of PoC Mandates in UN Peacekeeping Operations, A/68/787, 7. März 2014, http://www.un.org/Depts/oios/pages/ga_report/a-68-787-dpko.pdf.

Missionsinterne Koordinierung

Die Evakuierung von eigenen Mitarbeitern in den ersten Wochen der Krise erschwerte die Bemühungen noch zusätzlich, der Lage in den Camps Herr zu werden. Die schon vor der Krise begonnene Einrichtung von Schutzzonen, zum Beispiel in Malakal, fand nach dem Ausbruch der Kämpfe nur schleppend ihre Fortsetzung. Die Missionsverwaltung war überfordert mit der Lieferung von dringend benötigtem Nachschub, insbesondere in die Außenstellen in den Provinzen. Zerstörte Mobilfunkinfrastruktur erschwerte die UN-interne Kommunikation. Der Bedarf an humanitärer Hilfe war viel größer als die UN vorhergesehen hatte. Der psychologische Beistand für UN-Mitarbeiter war ein Tropfen auf den heißen Stein. Oft zogen sich zivile Mitarbeiter und militärische Kontingente bei der Bewältigung von neuen Aufgaben, wie zum Beispiel dem Bergen von Leichen, auf ihre Arbeitsbeschreibung aus Friedenszeiten zurück. Klarere Entscheidungsstrukturen auf lokaler Ebene hätten in solchen Situationen leitenden Mitarbeitern geholfen, zügiger Verantwortlichkeiten festzulegen.

Schlussfolgerungen

Die hier beschriebenen Entwicklungen im Südsudan sind zwar ein besonders dramatischer, aber keineswegs der einzige Beleg dafür, dass der Schutz der Zivilbevölkerung im Rahmen von UN-Einsätzen verbessert werden muss. Es ist also nur folgerichtig, dass dieses Thema eine wichtige Rolle bei der Reform-Agenda des *High-Level Independent Panel on UN Peace Operations* spielt. Mitgliedsstaaten wie auch zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine ganze Reihe von Empfehlungen zur Diskussion gestellt.

Weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass die Entsendung von UN-Einsätzen beschleunigt werden muss. Zusätzlich wären Investitionen in bessere Frühwarn-Mechanismen sinnvoll. Hierzu wären sowohl neue Fähigkeiten zur Gewinnung als auch Methoden zur koordinierten Auswertung und Verbreitung von Informationen innerhalb der Missionen notwendig. Ebenso befürworten die

meisten Akteure ein umfangreicheres Training und eine bessere Ausrüstung für die entsandten Blauhelm-Kontingente. Nicht zuletzt muss die Planung der Stärke und Fähigkeiten dieser Kontingente deutlicher als bisher an eine objektive Beurteilung der Bedrohungslage im Einsatzgebiet gekoppelt werden. Die Umsetzung dieser Empfehlungen steht und fällt mit der – in vielen Fällen zweifelhaften – Bereitschaft von Mitgliedstaaten, sich personell, finanziell oder logistisch stärker an UN-Einsätzen zu beteiligen.

Leichter zu realisieren ist das Verbesserungspotential innerhalb der UN-Strukturen. Hierzu gehört ein aktives Erwartungsmanagement gegenüber der lokalen Bevölkerung, um die Kluft zwischen dem Auftrag und begrenzten Kapazitäten zu vermitteln. Arbeitsteilung und Koordination zwischen Friedenseinsatz und anderen UN-Organisationen sowie humanitären Akteuren sollten weiter gestärkt werden. Schließlich müssen die praktischen Erfahrungen aus dem Feld in einen Prozess des organisationsinternen Lernens münden.

Samantha Power, UN-Botschafterin der USA, rief kürzlich Europa auf, sich verstärkt in Friedensmissionen zu engagieren und kündigte an, dass Präsident Obama im Herbst einen Peacekeeping-Gipfel einberufen werde.⁷ Auf diese Initiative sollten die europäischen Staaten reagieren, indem sie Ideen entwickeln, die über die bisher übliche Scheckbuch-Diplomatie hinausgehen. Die hier vorgestellten Erfahrungen aus Südsudan zeigen, dass UN-Missionen eben nicht nur einer besseren finanziellen Ausstattung bedürfen. Neben der Bereitstellung von zusätzlichem hochqualifiziertem Personal sind auch neue Konzepte gefragt. Durch realistische Mandate, bessere Missionsplanung und klare Entscheidungsmechanismen kann die Arbeit vor Ort deutlich erleichtert werden – zum Wohl der bedrohten Zivilbevölkerung.

Sebastian Gräfe ist Associate Fellow bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZentrZMZBw). In vorhergehenden Stationen arbeitete er unter anderem in der UN-Friedensmission im Südsudan.

⁷ Samantha Power: Remarks on Peacekeeping in Brussels, 9. März 2015, <http://usun.state.gov/briefing/statements/238660.htm>.

