



Die *Regional Protection Force*: Mehr Sicherheit im Südsudan?

Nur zwei Jahre nach der Unabhängigkeit Südsudans brach im Dezember 2013 ein Bürgerkrieg im Land aus. Ein im August 2015 unterzeichnetes Friedensabkommen zerbrach schon wieder im Juli 2016 – heftige Kämpfe in der Hauptstadt Juba und Gewaltausbrüche in weiteren Landesteilen lassen ein erneutes Aufflammen des Bürgerkrieges befürchten. Der UN-Sicherheitsrat reagierte, indem er die UN-Mission im Südsudan (UNMISS) mit einer robusten *Protection Force* verstärkte, die mit 4.000 Blauhelmsoldaten¹ in Juba und Umgebung für ein sicheres Umfeld sorgt und die Umsetzung des Friedensabkommens unterstützen soll.

Hintergrund

UNMISS wurde mit der Unabhängigkeitserklärung des Landes am 9. Juli 2011 entsandt, um die südsudanesischen Regierung bei der Friedenskonsolidierung und dem Aufbau des Staates zu unterstützen. Nach einer politischen Krise und bewaffneten Auseinandersetzungen im Südsudan im Dezember 2013 wurden die UNMISS-Truppen von 7.000 auf 12.500 Blauhelme aufgestockt, im März 2014 zudem das Mandat ausgeweitet: Der ursprüngliche Schwerpunkt verschob sich nun auf den Schutz der Zivilbevölkerung und die Unterstützung humanitärer Hilfe. Im August 2015 unterzeichneten die Konfliktparteien, Präsident Salva Kiir und sein früherer Stellvertreter Riek Machar, schließlich ein Friedensabkommen.

Im Dezember 2015 wurde das UNMISS-Mandat entsprechend auf die Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens ausgeweitet, der Schutz der Zivilbevölkerung blieb jedoch Kern der Missionsarbeit. Seit Ausbruch des Bürgerkrieges hatten zahlreiche Menschen Schutz in UN-Lagern gesucht. Mittlerweile versorgt UNMISS in insgesamt sechs *Protection of Civilians (POC) Sites* in eigenen Stützpunkten fast [170.000 Menschen](#). Nach dem Zerbrechen des Friedensabkommens und dem erneuten Ausbruch gewaltsamer Konflikte im Juli 2016 suchten weitere [30.000 Menschen](#) Zuflucht in UN-Stützpunkten in Juba. Mit [Resolution 2304](#) erhöhte der UN-Sicherheitsrat am 12. August 2016 die UNMISS-Truppenzahl nicht nur auf 17.000², sondern mandatierte auch eine *Regional Protection Force (RPF)*.

Die *Regional Protection Force (RPF)*

Die Initiative für die RPF ging ursprünglich von der sogenannten „IGAD-Plus“-Gruppe aus, die den südsudanesischen Friedensprozess politisch begleitet. Neben den Mitgliedern der ostafrikanischen Regionalorganisation IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) und weiteren afrikanischen Staats- und Regierungsvertretern umfasst diese Gruppe Repräsentanten der AU, EU und des *IGAD Partners Forum (IPF)*, in dem u.a. die USA, China sowie internationale Organisationen wie die Weltbank vertreten sind. Nachdem bereits im Juli 2016 auf einem Treffen der ostafrikanischen Generalstabschefs eine *Juba Security Force* angedacht wurde, regte die „IGAD-Plus“-Gruppe Anfang August die Entsendung einer *Regional Protection Force* unter UNMISS-Kommando sowie eine Aufstockung der UNMISS-Truppen an. Mit Resolution 2304 folgte der UN-Sicherheitsrat diesem Vorschlag. Das Mandat beauftragt die RPF mit

- der Verbesserung des freien und sicheren Zugangs zu Juba, u.a. durch den Schutz von Transportmitteln und Kommunikationswegen;
- dem Schutz des Flughafens von Juba und anderer zentraler Einrichtungen;
- dem unverzüglichen Vorgehen gegen Angriffe auf die Zivilbevölkerung, UN-Personal, humanitäre Helfer oder Schutzzonen der UN.

Der Einsatz der RPF bleibt zunächst auf Juba und Umgebung beschränkt, kann in Ausnahmesituationen jedoch auch ausgeweitet werden. Die Bedeutung einer an klar definierte Ziele gebundenen *Exit Strategy* wird im Mandat besonders betont. Die Blauhelmsoldaten der RPF werden voraussichtlich größtenteils von

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.

² Deutschland beteiligt sich aktuell mit 17 Bundeswehrangehörigen an UNMISS (Stand: 15.08.2016), zudem sind vier deutsche zivile Kräfte in der Mission beschäftigt (Stand: 30.06.2016).

Äthiopien, Kenia und Ruanda gestellt. Zur Umsetzung des Mandates darf die RPF alle erforderlichen Mittel, also auch Waffengewalt, einsetzen.

Die RPF erinnert an die bereits 2013 in die UN-Mission in der DR Kongo (MONUSCO) integrierte *Force Intervention Brigade* (FIB). Die FIB umfasst rund 3.000 Blauhelme, ist ebenfalls auf eine regionale Initiative hin entstanden und auf begrenzte Dauer ausgelegt. Die schwindende Kooperationsbereitschaft der kongolesischen Regierung und ein zunehmend schleppender politischer Prozess ließen das durch die FIB geschaffene Momentum schnell schwinden. Anders als geplant konnte die FIB bisher nicht durch eine kongolesische *Rapid Reaction Force* ersetzt werden.

Herausforderungen und Perspektiven

Zustimmung der Regierung | Die südsudanesische Regierung hatte der Entsendung einer *Protection Force* zwar prinzipiell zugestimmt, zog ihr Einvernehmen bei der Verabschiedung von Resolution 2304 jedoch mit der Begründung zurück, dass ihre Position u.a. bezüglich der Zusammensetzung und des Mandats der Truppe nicht ausreichend in Betracht gezogen worden war. Die Regierung sprach sich zudem explizit gegen Truppen aus dem benachbarten Kenia und Äthiopien aus.

Da die Zustimmung der Konfliktparteien ein Grundprinzip von Friedenseinsätzen sowie Voraussetzung für ihren Erfolg ist, stellt das fehlende Einverständnis ein Dilemma für die UN dar – selbst wenn bei einer Mandatierung nach Kapitel VII der UN-Charta eine Zustimmung des Einsatzlandes rein rechtlich nicht zwingend erforderlich ist. Ein Einsatz der RPF gegen den Willen der Regierung würde die Grenzen zur Friedenserzwingung stark verwischen und ein Risiko für die weiteren Friedensverhandlungen darstellen.

Umsetzung robuster Mandate | UNMISS-Truppen standen in der Vergangenheit mehrfach in der Kritik, trotz eines robusten Mandates die Zivilbevölkerung nicht ausreichend zu schützen. Nach dem Nichteingreifen von UNMISS-Truppen bei einem Angriff auf Mitarbeiter von Hilfsorganisationen im Juli 2016 wurde nun eine [unabhängige Untersuchung vom UN-Generalsekretär eingeleitet](#). Verschiedene Faktoren erschweren die Mandatsumsetzung in diesem Bereich, z.B.

- die große Distanz der Truppen zu entlegenen Krisenherden;
- die Bindung umfangreicher Ressourcen zum Schutz der *POC Sites*;
- Auflagen der südsudanesischen Regierung, die die Bewegungsfreiheit der Truppen erheblich einschränken;
- sogenannte *caveats*, Vorbehalte von Mitgliedsländern für den Einsatz ihrer Truppen. Besonders problematisch ist die Einführung neuer *caveats* noch während des Einsatzes, da dies die Einsatzplanung und -ausführung erschwert und ein schnelles Eingreifen verhindert.

Langfristige Stabilisierung | Die potentiellen RPF-Truppensteller Kenia und Äthiopien haben indes bereits in Somalia ihre Bereitschaft demonstriert, robuste Mandate umzusetzen, während Ruanda der Initiator der [Kigali-Prinzipien](#) für einen effektiven Schutz der Zivilbevölkerung in UN-Missionen ist. Der Erfolg der RPF hängt dennoch auch davon ab, ob es UNMISS in Zusammenarbeit mit der südsudanesischen Regierung gelingt, die Sicherheitssituation im ganzen Land längerfristig zu stabilisieren und erzielte Erfolge auch nach dem Abzug der RPF zu sichern. Dafür muss die UN – auch durch den Dialog mit Truppenstellern – die Reaktions- und Leistungsfähigkeit von UNMISS verbessern und proaktives Handeln fördern. Ein wichtiger Aspekt der Resolution 2304 ist die geplante Verbesserung der Frühwarnung und die Verstärkung der Krisenmanagementkapazitäten der Mission.

Die RPF soll ein klares Zeichen an die politische Führung im Südsudan senden, dass die internationale Gemeinschaft dem andauernden Machtkampf der Konfliktparteien nicht mehr tatenlos zusehen will. Doch noch ist unklar, ob einflussreiche Sicherheitsratsmitglieder wie die USA oder China genügend politischen Druck auf die Regierung ausüben können, um die RPF erfolgreich einzusetzen und den Friedensprozess wiederzubeleben. Ob das von der UN in Resolution 2304 angedrohte Waffenembargo im Falle fehlender Kooperation seitens Jubas tatsächlich realisiert wird, bleibt abzuwarten. Mit ihrem Einsatz soll die RPF die nötigen Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Friedensabkommens schaffen. Die erhoffte Wende im Konflikt wird aber erst eintreten, wenn die Regierung im Südsudan sich auf eine politische Lösung einlässt.