SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Die Vereinten Nationen im Visier

Personal in VN-Friedensmissionen braucht besseren Schutz

Elisabeth Schöndorf

Auf die VN-Mission in Kabul (UNAMA) wurde Ende Oktober 2009 ein Terroranschlag verübt. Kurz darauf beschlossen die VN, mehr als die Hälfte ihrer internationalen Mitarbeiter bis auf Weiteres außer Landes zu bringen, da sie für deren Sicherheit nicht mehr garantieren konnten.

Der Anschlag auf UNAMA in Afghanistan ist Teil einer ganzen Serie von Angriffen auf VN-geführte Missionen. Die Sicherheitslage von Blauhelmsoldaten und zivilem Personal in VN-Friedensmissionen hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Immer wieder werden Mitarbeiter nicht mehr als legitime Friedensstifter und Beschützer im Namen der Weltorganisation gesehen, sondern bilden ein opportunes Ziel für gewaltbereite Konfliktparteien und Terroristen. Die Entwicklung ist in qualitativer wie quantitativer Hinsicht beunruhigend: Selbstmordattentate von Extremisten sind eine verhältnismäßig neue Bedrohung und die vorsätzlichen Attacken auf VN-Personal nehmen zu. Gleichzeitig mangelt es dem Sicherheitssystem für VN-Missionen weiterhin an angemessener Ausstattung und Organisation.

Gezielte Attentate auf VN-Mitarbeiter sind Ausdruck eines grundsätzlichen Problems: Helfer werden gerade *wegen* ihres Friedensauftrags getötet und gerade *weil* sie Vertreter der Weltorganisation sind. Solche Übergriffe kommen seit Ende des Kalten Krieges immer häufiger vor. Seit Anfang der 2000er Jahre steigt vor allem die Zahl der Selbstmordanschläge. Sie sind besonders gefährlich, weil Attentäter, die ihren eigenen Tod in Kauf nehmen, schwer zu bekämpfen sind. Die schlimmsten Angriffe der letzten Jahre galten den Missionen in Darfur (UNAMID), im Kongo (MONUC), in Afghanistan, im Irak (UNOHCI) und im Libanon (UNIFIL). Dabei wurden fast 80 Mitarbeiter getötet. Die Attacken auf UNAMA und UNOHCI gingen auf das Konto von Selbstmordattentätern. Unter ihren Opfern war überdurchschnittlich viel ziviles Personal.

Abnehmende Akzeptanz

Die verschlechterte Sicherheitslage von Mitarbeitern in VN-Missionen lässt sich zum Teil damit erklären, dass Konfliktparteien und Teile der lokalen Bevölkerung sie immer weniger als unparteiliche Friedens-

Dr. Elisabeth Schöndorf ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

stifter akzeptieren. Dies lässt sich auch VN-Dokumenten entnehmen.

Nach dem Völkerrecht sind die Regierungen der Einsatzländer für den Schutz der Missionen verantwortlich. Doch VN-Operationen werden zunehmend in fragile oder gescheiterte Staaten entsandt, deren Führungen selbst nicht mehr in der Lage sind, grundlegende ordnungspolitische Aufgaben zu erfüllen, geschweige denn die Sicherheit internationaler Missionen zu gewährleisten. Gleichzeitig sehen Missionen sich einer Vielzahl von *spoilers* (Störenfrieden) gegenüber, die sie in den Friedensprozess einbinden müssen, um die öffentliche Ordnung langfristig zu stabilisieren. Dies können sie nur, wenn sie als unparteilich wahrgenommen werden. Unparteilichkeit in Zeiten robuster und multidimensionaler Missionen heißt allerdings nicht länger Neutralität und Nichteingreifen. Missionen sind ermächtigt, gegen Behinderungen des Friedensprozesses und Angriffe auf die Zivilbevölkerung vorzugehen. Nach den humanitären Katastrophen von Ruanda 1994 und Srebrenica 1995, in denen die VN untätig geblieben waren, war dieser Doktrinwechsel richtig und notwendig. Allerdings brachte er neue Probleme. Zwangsläufig werden die VN in das oft unübersichtliche Konfliktgeschehen verstrickt. Gewaltbereite Bevölkerungsteile und Gruppierungen, die sich durch die VN und die von ihnen gestützte politische Entwicklung benachteiligt fühlen, werden versuchen, ihre Arbeit zu torpedieren. Angriffe auf VN-Mitarbeiter wurden als wirkungsvolles Mittel entdeckt, um eine Mission zu schwächen, so dass sie ihr Mandat kaum noch erfüllen kann.

Dasselbe Ziel verfolgen terroristische Organisationen. Sie stehen zuweilen mit lokalen Konfliktparteien in enger Verbindung oder sind selbst Konfliktpartei. Beispiele sind die Vernetzung zwischen Taliban und den terroristischen Gruppierungen Hakkani und al-Qaida, die alle am Kabuler Anschlag beteiligt waren, oder die radikale Fatah al-Islam im Libanon, die 2007 zwei Attentate auf UNIFIL verübte. Anschläge auf die VN und vor allem auf zivile Mitarbeiter als leichte Ziele sind mittlerweile fester Bestandteil terroristischer Taktiken. Al-Qaida etwa brandmarkt die VN als Instrument westlicher Staaten zur Unterdrückung von Muslimen und bezeichnet ihre Mitarbeiter als »legitime« Ziele. Ins Visier geraten sie damit nicht nur für das, was sie (angeblich) tun, sondern für das, was die VN aus Sicht der Terroristen verkörpern. Deshalb haben solche Angriffe nicht nur erhebliche, oft tödliche Konsequenzen für das Personal vor Ort, sondern auch gravierende Folgen für die Institution VN: Wenn Missionen bevorzugte Anschlagsziele für Terroristen werden, schmälert dies die Handlungsfähigkeit der VN als Krisenmanager und als Legitimationsinstanz für internationale Interventionen.

Mängel im VN-Sicherheitssystem

Nicht nur wegen der immer gewalttätigeren Angriffe steigt die Gefährdung des Missionspersonals, sondern auch, weil die Missionen nicht ausreichend geschützt werden. Das Problem ist den VN mittlerweile bewusst, doch die Lösung gestaltet sich schwierig. Viele Defizite in Ausstattung und Organisation belasten das Sicherheitsmanagementsystem der zuständigen VN-Hauptabteilungen für Friedenseinsätze, Feldunterstützung und Sicherheit. Neue technische Ausrüstung könnte helfen, Anschlägen zuvorzukommen. Damit könnte etwa die Kommunikation möglicher Angreifer überwacht werden. Denkbar wäre auch, Infrarot- und Satellitensysteme zu nutzen, um Lageaufklärung zu betreiben sowie militärische und zivile Konvois oder Patrouillen zu begleiten. Doch auch wenn diese Technik flächendeckend zur Verfügung stünde, gäbe es nicht genug ausgebildetes Personal, um sie zu bedienen. Eine kontinuierliche Gefahrenanalyse ist ebenfalls kaum zu leisten. Es fehlen erfahrene, mit den lokalen Gegebenheiten vertraute Sicherheitsberater und -koordinatoren, vor allem im Missionshauptquartier und in den Büros vor Ort.

Der Einsatz vorhandener Technologien sowie anderer Sicherheitsmaßnahmen variiert je nach ausgerufener Sicherheitsstufe. Es gibt fünf Kategorien, anhand derer das VN-Sekretariat die Sicherheitslage seiner Missionen bewertet: je höher die Stufe, desto weitreichender die einzuhaltenden Sicherheitsbestimmungen. Doch das System funktioniert nur noch lückenhaft, weil es aus politischen Gründen ausgehöhlt wurde. So wollen Regierungen mancher Einsatzländer verhindern, dass eine hohe Sicherheitsstufe Investoren verschreckt, und setzen die VN unter Druck, unzureichende Sicherheitsvorkehrungen beizubehalten. Auf diese Weise haben Angreifer leichtes Spiel.

Empfehlungen

Um die Sicherheitslage zu verbessern, müssen die VN an zwei Punkten ansetzen: Sie müssen die Akzeptanz der Einsätze erhöhen und ihr Sicherheitssystem anpassen.

Ihre Unparteilichkeit unterscheidet VN-Missionen grundsätzlich von anderen Operationen und trug lange Zeit maßgeblich dazu bei, dass ihre Mitarbeiter sich vor Angriffen vergleichsweise sicher fühlen konnten. Angesichts der komplexen Mandate heutiger Missionen aber lässt sich dieses Prinzip immer schwerer einhalten. Umso entschiedener müssen die VN dem Eindruck entgegentreten, sie benachteiligten bestimmte Gruppen. Mit Unterstützung ihrer Länderteams sollten sie alle Parteien in den politischen Prozess einbinden, am besten schon vor Entsendung der Mission. Wie gezeigt, gehören in vielen gegenwärtigen Einsatzgebieten auch terroristische Gruppierungen zu den Konfliktparteien oder sind eng mit ihnen verbunden. Es wäre falsch, Gespräche mit diesen Gruppen kategorisch zu verweigern. Die VN sollten sich auf ihre Stärken besinnen, nämlich ihre einzigartige Globalität und Unparteilichkeit. Wo Parteien Gespräche ablehnen, müssen die VN je nach Lage positive oder negative Anreize setzen. Statt die Konfliktparteien aber mit Geld zu ködern, sollten die VN ihnen die Integration in das jeweilige politische System anbieten.

Deutschland ist ein wichtiger Mitgliedstaat und stellt derzeit über 400 Soldaten und Zivilpersonen für VN-Missionen. Es sollte entschieden für eine umfassend angelegte Verhandlungspolitik eintreten und sein politisches Gewicht für die Belange der VN in die Waagschale werfen. So böte es sich in ausgewählten Konfliktfällen an, einer *Gruppe der Freunde des Generalsekretärs* beizutreten.

Diese Kontaktgruppen unterstützen den VN-Generalsekretär und seine Sondergesandten in den jeweiligen Missionen auf diplomatischer Ebene. Sie geben ihm den notwendigen politischen Rückhalt für Gespräche mit Vertretern der Konfliktparteien. Eine solche Gruppe sollte ausgewogen aus Sicherheitsrats-, Nachbar- und finanzstarken Geberstaaten zusammengesetzt sein. Sie kann den Kontrahenten signalisieren, dass die VN-Präsenz einem umfassenden Friedensprozess dient, den die internationale Gemeinschaft unterstützen wird. Zudem kann eine solche Kontaktgruppe den Konfliktparteien klarzumachen versuchen, dass Übergriffe Konsequenzen haben werden und sie sich für die Bestrafung von Angreifern einsetzen wird. Diese kommen bislang meist unbehelligt davon, da die Einsatzländer kaum je in der Lage sind, sie strafrechtlich zu verfolgen.

VN-Missionen müssen außerdem ihre Fähigkeit ausbauen, Angriffe auf das eigene Personal zu verhindern. Das bedeutet auch, bessere Vorsorge gegen Selbstmordattentate zu treffen. Nach dem Anschlag von Kabul forderte VN-Generalsekretär Ban Ki Moon von den Mitgliedstaaten mehr Mittel für Sicherheitsmaßnahmen. Deutschland sollte dem Aufruf nachkommen, aber darauf bestehen, dass das alte Sicherheitsstufensystem durch eine neue Verfahrensweise ersetzt wird. Als drittgrößter Beitragszahler sollte Deutschland im Verwaltungs- und Haushaltsausschuss der Generalversammlung seine Stimme dafür erheben, dass die benötigten Mittel auch bewilligt

werden. Die VN-Hauptabteilung Sicherheit hat Pilotprojekte für ein neues Sicherheitssystem ins Leben gerufen. Wichtig ist, dass es auf Gefährdungsanalysen basiert und besser kontrolliert wird als zuvor. Praktisch heißt das, dass der Informationsaustausch mit den Gastländern verbessert wird und nicht nur nationale, sondern auch regionale Risikofaktoren ausgewertet werden. Der für den Schutz des Feldpersonals zuständige Beamte der VN-Hauptabteilung Sicherheit soll anschließend die Maßnahmen umsetzen, die der jeweiligen Eskalationsstufe entsprechen. Dabei sollen ihn seine Vorgesetzten gründlicher als bisher beaufsichtigen.

Will man bei der Gefährdungsanalyse mehr Informationen sammeln und sie zuverlässiger auswerten, sind auf allen Einsatzebenen angemessene technische und personelle Kapazitäten unabdingbar. Der Generalversammlungsausschuss für Friedensoperationen spricht Empfehlungen an Sekretariat, Sicherheitsrat und Mitgliedstaaten aus. Deshalb sollte man in diesem Ausschuss vorrangig Investitionen in neue Aufklärungs- und Informationsverarbeitungstechnologien und entsprechende Trainings unterstützen. Weiterhin sollte man für Maßnahmen eintreten, die das Image und die Legitimität von Missionen verbessern.

Fazit

Es gibt einige wichtige Stellschrauben, an denen die VN drehen können, um die Arbeitsbedingungen ihrer Mitarbeiter sicherer zu machen. So wäre es wünschenswert, mehr Mittel für neue Technologien zu bewilligen und zusätzliche Stellen zu schaffen. Weiterhin sollten die VN ihre Sicherheitsverfahren überarbeiten und einen Umgang mit Konfliktparteien an den Tag legen, der mehr Vertrauen und Akzeptanz erzeugt. Bei all dem sollten die Mitgliedstaaten die VN politisch nachdrücklicher unterstützen. Sämtliche Maßnahmen wären in das strategische Gesamtkonzept von Friedensmissionen einzubauen, das in der Verantwortung des Sicherheitsrates liegt. Bevor er einer Mission ihr Mandat erteilt, muss er dafür sorgen, dass die Sicherheitslage gründlich analysiert wird. Auf Basis der Ergebnisse muss er eine geeignete Sicherheitsausstattung bereitstellen und eine politische Strategie vorgeben, die die Akzeptanz der Mission steigert. Deutschland hat gute Aussichten, im Herbst als nicht-ständiges Mitglied in das mächtigste VN-Gremium gewählt zu werden. Dort kann es sich für eine umfassendere Sichtweise des Problems einsetzen und Maßnahmen zu seiner Lösung anstoßen. Nur mit mehr Sicherheit für die eigenen Mitarbeiter werden die VN ihre Aufgabe als Friedensstifter und Beschützer weiterhin erfüllen können.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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