

Schutz für die Beschützer

Die Vereinten Nationen müssen mehr für die Sicherheit ihres Feldpersonals tun

Monika Heupel



Dr. Monika Heupel, geb. 1975, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle für Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik der Freien Universität Berlin.

Um die Sicherheit des militärischen und zivilen Personals der Vereinten Nationen im Feld ist es seit dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht gut bestellt. Spektakuläre Anschläge auf Einrichtungen des UN-Systems in Bagdad und Algier in den letzten Jahren haben einen Schock unter den Bediensteten ausgelöst und in der Folge Reformen des Sicherheitsmanagements angestoßen. Um ihrer Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen, nachzukommen, müssen die Vereinten Nationen jedoch mehr tun und eine Reformstrategie entwickeln, die sowohl die Symptome als auch die Ursachen der wachsenden Gewalt angeht.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist es um die Sicherheit des Personals der Vereinten Nationen nicht gut bestellt. Nicht nur Soldaten, Militärbeobachter, Polizisten und Zivilkräfte, die in Friedensmissionen der Vereinten Nationen arbeiten, sondern auch Mitarbeiter von Entwicklungsorganisationen und humanitären Hilfsorganisationen werden seit Anfang der neunziger Jahre in zunehmendem Maße Opfer von Gewalthandlungen. Allein in den knapp 20 Jahren von 1990 bis 2009 wurden mehr als doppelt so viele Angehörige von UN-Friedensmissionen getötet – nämlich 1756 – als in den 40 Jahren davor (1948 bis 1989).¹ Zugleich hat sich auch die Art und Weise der Gewaltanwendung verändert. Traditionell wurde die Sicherheit des Personals der UN vor allem durch Kriminelle bedroht, die sich bereichern, nicht aber der Organisation schaden wollten. In der jüngeren Vergangenheit wird Gewalt gegen UN-Personal jedoch immer öfter auch strategisch eingesetzt. Angehörige von UN-Friedenseinsätzen und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von UN-Organisationen, die im Feld arbeiten, werden gezielt bedroht, angegriffen, erpresst, entführt und getötet, um die Weltorganisation als Ganzes zu treffen und/oder die Umsetzung einzelner Missionen und Programme zu behindern. Die Terroranschläge islamischer Fundamentalisten auf das Hauptquartier der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) in Bagdad im Sommer 2003² sowie auf die Gebäude des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) und des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Algier im Dezember 2007³ sind die prominentesten Beispiele dieses Trends: In beiden Fällen wurden Anschläge auf UN-Einrichtungen mit dem Ziel durchgeführt, die Arbeit der Weltorganisation zu behindern.⁴

Für die UN stellt die wachsende Bedrohung der Sicherheit ihres Personals ein schwerwiegendes Problem dar. Zum einen haben die UN als Arbeitgeber die rechtliche und moralische Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Sorge zu tragen. Zum anderen gelingt es Individuen und Gruppen, die Anschläge auf UN-Personal planen und durchführen, vielfach tatsächlich, die effektive Umsetzung von Missionen und Programmen der UN zu torpedieren. So haben die Vereinten Nationen nach den Anschlägen auf ihr Hauptquartier in Bagdad den Aufbau der dortigen Mission zunächst herausgezögert. Auch die von den UN mandatierten beziehungsweise geführten Missionen in Somalia (1993) und Ruanda (1994) kamen ins Straucheln, nachdem lokale Gewaltakteure gezielt Angehörige der Missionen getötet hatten. Wollen die UN ihrer Pflicht, für die Sicherheit ihres Personals Sorge zu tragen, nachkommen und die für die effektive Umsetzung ihrer Missionen und Programme erforderlichen Rahmenbedingungen (wieder)herstellen, müssen sie eine wirksame Sicherheitsmanagementstrategie entwickeln.

Im Folgenden soll zunächst erläutert werden, warum Gewalt gegen Personal der UN zugenommen hat, um dann einen Überblick über das Sicherheitsmanagementsystem der UN zu geben und seine Defizite aufzuzeigen. Die Reformen, welche die Vereinten Nationen nach den Anschlägen von Bagdad eingeleitet haben, sollen vorgestellt und bewertet werden. Abschließend werden Vorschläge gemacht, wie die Strategie der UN für das Sicherheitsmanagement verbessert werden kann.

Warum nimmt die Gewalt gegen UN-Personal zu?

Ausweitung des Aufgabenspektrums

Die Gewalt gegen UN-Personal hat in erster Linie durch die massive Ausweitung und Ausdifferenzierung der Aktivitäten der UN nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zugenommen. Während die UN von 1948 bis 1989 lediglich insgesamt 18 Friedensmissionen autorisiert hatte, ist die Zahl der seit 1990 genehmigten Missionen bereits auf 54 angestiegen.⁵ Auch Entwicklungs- und humanitäre Organisationen wie UNDP und UNHCR schicken mehr Personal ins Feld. Daraus ergeben sich immer öfter Gelegenheiten für lokale Akteure, sich durch kriminelles Handeln zu bereichern, indem sie UN-Mitarbeiter entführen, erpressen oder bestehlen.

Fehlende Legitimation und Neutralität

Vor dem Hintergrund der Ausweitung ihrer Tätigkeiten hat die Legitimität der Weltorganisation, die traditionell gerade innerhalb der Organisation als selbstverständlich betrachtet worden war, abgenommen. Die UN wird immer weniger als neutrale Organisation wahrgenommen, die sich für das Wohl der Menschheit einsetzt. Dieses Bild wird zunehmend von einem anderen überlagert, das die Weltorganisation als Instrument des Westens und insbesondere der USA darstellt, das benutzt wird, um Partikularinteressen durchzusetzen.⁶ Manche Kritiker werfen den Vereinten Nationen vor, »westliche Werte«, wie beispielsweise die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, zu verbreiten, die mit traditionellen Werten nicht vereinbar seien. Andere kritisieren, die UN reagiere selektiv auf humanitäre Notlagen, wobei die Interessen der mächtigen westlichen Staaten bestimmen würden, wann interveniert werde und wann nicht. Eine andere Kritik ist, die UN höhle die Souveränitätsrechte ihrer Mitgliedstaaten aus, indem sie immer tiefer in vormals innerstaatlich zu regelnde Politikbereiche eingriffen. Sie verweisen dabei beispielsweise auf UN-Übergangsverwaltungen wie etwa in Kosovo oder Timor-Leste. Des Weiteren wird moniert, dass der Sicherheitsrat immer öfter Missionen mit dem Mandat zur Friedenserzwingung autorisiere und damit den Neutralitätsanspruch der Organisation aufgeben und sie zur Konfliktpartei werde. Dann wird gern die Aufmerksamkeit auf spektakuläre Fehlschläge der UN gelenkt, die dramatische Folgen für betroffene Menschen hatten. Als Beispiele seien etwa die Wirtschaftssanktionen gegen Irak genannt, in Folge derer zehntausende irakische Zivilisten starben oder die Fälle sexuellen Missbrauchs durch UN-Blauhelme und Mitarbeiter des UNHCR in der Demokratischen Republik Kongo und in Westafrika. Unabhängig davon, ob die vorgetragene Kritik gerechtfertigt ist oder nicht: Die Legitimitätskrise der UN ist ein Nährboden, der die Bereitschaft, Gewalt gegen UN-Personal anzuwenden, begünstigt.

Fehlende Sicherheitsstrukturen

Eine weitere Bedingung der wachsenden Gewalt ist das Versäumnis der Organisation, gemeinsam mit den Regierungen der Gastländer, in die sie Missionen entsendet oder in denen sie Büros unterhält und Programme umsetzt, verlässliche Strukturen und Mechanismen zu schaffen, um ihr Personal vor Anschlägen und Übergriffen zu schützen. Den UN ist es bislang nicht gelungen, ein Sicherheitsmanagementsystem zu entwickeln, das geplante Angriffe auf ihr Personal zuverlässig aufdecken, Angriffe verhindern und Individuen und Gruppen, die sich an Angriffen oder deren Planung beteiligen, zur Rechenschaft ziehen kann. Der Großteil der UN-Missionen und -Programme wird in schwachen und gescheiterten Staaten durch-

geführt, die in der Regel selbst nicht in der Lage sind, für die Sicherheit des UN-Personals zu sorgen. Zudem gibt es Anzeichen dafür, dass die Bedrohung durch den Terrorismus im Allgemeinen seit den Anschlägen vom 11. September 2001 gewachsen ist⁷, während das Al-Qaida-Netzwerk noch immer nicht entscheidend geschwächt werden konnte.⁸ Das Versäumnis des UN-Sekretariats, seinerseits ein effektives Sicherheitsmanagementsystem aufzubauen, wiegt deshalb umso schwerer.

Die UN wird immer weniger als neutrale Organisation wahrgenommen, die sich für das Wohl der Menschheit einsetzt.

¹ Siehe UN Department of Peacekeeping Operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/StatsByYear%201.pdf>. Siehe auch Vincenzo Bollettino, *Understanding the Security Management Practices of Humanitarian Organisations, Desasters*, 32. Jg., 2/2008, S. 263–279. Für eine interessante Studie zur jüngsten Zunahme der Gewalt gegen Entwicklungshelfer siehe Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update – Trends in Violence against Aid Workers and the Operational Response*, Humanitarian Policy Group (HPG) Policy Brief 34, Overseas Development Institute, London, April 2009, <http://www.odi.org.uk/resources/download/257.pdf>

² Am 19. August 2003 wurden der damalige Sonderbeauftragte für Irak Sergio Vieira de Mello und 21 weitere UN-Mitarbeiter und Besucher durch eine Autobombe in der Einfahrt zum UN-Dienstgebäude getötet sowie etwa 150 weitere Personen verletzt. Am 22. September 2003 explodierte eine weitere Autobombe auf einem von UN-Mitarbeitern oft benutzten Parkplatz. Dabei kamen ein UN-Sicherheitsbeamter und zwei irakische Polizisten ums Leben. Siehe Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, 20.10.2003, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/OCHA-64C655-un-irq-2003.pdf/\\$File/un-irq-2003.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2003.nsf/FilesByRWDocUNID-FileName/OCHA-64C655-un-irq-2003.pdf/$File/un-irq-2003.pdf), S. 13–16 sowie *Towards a Culture of Security and Accountability, The Report of the Independent Panel on Safety and Security of UN Personnel and Premises Worldwide*, 9.6.2008, <http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf>, Abs. 17.

³ Am 11. Dezember 2007 explodierte eine Autobombe vor den UN-Büros von UNDP und UNHCR. 17 UN-Mitarbeiter und weitere zufällig anwesende Personen wurden getötet und 40 weitere verletzt. Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 35.

⁴ Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), Abs. 15ff.

⁵ UN Department of Peacekeeping Operations, <http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf>

⁶ Siehe *Towards a Culture of Security and Accountability*, a.a.O. (Anm. 2), S. 70ff.

⁷ Siehe etwa Carl Conetta, *War and Consequences: Global Terrorism Has Increased since 9/11 Attacks*, Project on Defense Alternatives Briefing Memo Nr. 38, Commonwealth Institute, Cambridge, MA, 25.9.2006, <http://www.comw.org/pda/o609bm38.html>

⁸ Guido Steinberg, *Die Wiederkehr von al-Qaida. Aktuelle Entwicklungen im internationalen Terrorismus und ihre Folgen für Europa*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, SWP-Aktuell 62, November 2007, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4534



Das durch einen terroristischen Bombenanschlag am 11. Dezember 2007 zerstörte UN-Hauptgebäude in Algier, Algerien. Bei dem Anschlag waren 17 UN-Mitarbeiter ums Leben gekommen.

UN-Foto: Schneider

Das UN-Sicherheitsmanagementsystem

Das System vor den Anschlägen von Bagdad 2003

Verantwortung der Gastländer

Die Hauptverantwortung für die Sicherheit des UN-Personals liegt bis heute bei der Regierung des Gastlands. Diese Verantwortung erwächst allen Staaten aus den Verpflichtungen, die sie mit dem Beitritt zu den Vereinten Nationen eingegangen sind. Staaten, die die im Jahr 1994 von der UN-Generalversammlung verabschiedete und 1999 in Kraft getretene Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal⁹ (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) ratifiziert haben, sind darüber hinaus an eine Reihe besonderer Pflichten gebunden: Sie müssen Gesetze erlassen, die es verbieten, UN- und

beigeordnetes Personal zu töten, zu entführen oder auf andere Weise anzugreifen. Zudem müssen sie Strafen festlegen, die der Schwere der Verstöße angemessen sind. Der in der Konvention verwendete Begriff ›UN- und beigeordnetes Personal‹ bezieht sich dabei auf Personen, die direkt oder indirekt im Auftrag der Vereinten Nationen oder einer ihrer Sonderorganisationen handeln, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen. Des Weiteren sollen die Bestimmungen der Konvention dann zur Anwendung kommen, wenn der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung ein außergewöhnliches Sicherheitsrisiko feststellen.¹⁰

Verantwortung der Entsendeorganisation

Neben den Gastländern tragen natürlich auch die Organisationen, die das Personal entsenden, Verantwortung für deren Sicherheit. Gemäß dem Handbuch der Vereinten Nationen für die Sicherheit von Feldpersonal (United Nations Field Security Handbook) sollen die UN dann die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit ihres Personals in die Wege leiten, wenn die Regierung des Gastlands dazu nicht oder nur eingeschränkt in der Lage ist.¹¹ Vor dem Hintergrund der wachsenden Gewalt gegen UN-Personal haben sich im Laufe der neunziger Jahre innerhalb der UN Strukturen eines Sicherheitsmanagementsystems herausgebildet. Im Mittelpunkt stand dabei das Büro des Sicherheitskoordinators der Vereinten Nationen (Office of United Nations Security Coordinator – UNSECOORD). Diesem Büro gehörten die für Sicherheitsfragen zuständigen Vertreter aller UN-Sonderorganisationen und -Spezialorgane (Fonds und Programme) an. UNSECOORD handelte im Auftrag des UN-Generalsekretärs und sollte in erster Linie sicherstellen, dass die Vereinten Nationen einen kohärenten Ansatz zur Gewährleistung der Sicherheit ihres Personals entwickeln und anwenden. Außerdem sollte UNSECOORD die vom Generalsekretär ernannten für Sicherheit zuständigen Beamten (Designated Officials for Security – DOs) überwachen. Die Beamten trugen auf der Seite der UN die Hauptverantwortung für die Sicherheit des UN-Personals in den ihnen zugewiesenen Verantwortungsbereichen, die sich in der Regel auf Länder, manchmal auch auf Regionen bezogen. Eine ihrer vordringlichen Aufgaben war es, unterstützt von einem Sicherheitsmanagement-Team, auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmte Sicherheitsmindeststandards zu erarbeiten und anzuwenden. Unterhalb der Ebene des UNSECOORD haben einzelne UN-Institutionen eigene Kompetenzen für das Sicherheitsmanagement aufgebaut. Erwähnenswert sind hier vor allem die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und der Sicherheitsdienst (Safety and Security Service – S&SS), die sich um die Gewährleistung der Sicherheit der Angehörigen von Friedensmissionen be-

ziehungsweise der größten UN-Hauptquartiere und hochrangiger UN-Beamter bemühten.¹²

Die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad im Sommer 2003 haben in dramatischer Weise aufgedeckt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN trotz der geringfügigen Verbesserungen in den neunziger Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts den Herausforderungen nicht gewachsen war. Ein von UN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetztes unabhängiges Expertengremium, das ›Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq‹, das die Aufgabe hatte, die Anschläge zu untersuchen, bezeichnete das System sogar als funktionsuntüchtig (»dysfunctional«).¹³ Dem Bericht zufolge mangle es an einer Gesamtstrategie und die Strukturen und Aktivitäten der relevanten UN-Institutionen seien zu wenig aufeinander abgestimmt gewesen. Zudem seien vereinbarte Regelungen häufig nur unzureichend umgesetzt worden. Im Zuge der Entsendung der UN-Mission nach Irak etwa, die von einigen Mitgliedstaaten aus politischen Gründen mit Eile vorangetrieben worden war, wurden etliche Regeln und Standards missachtet oder zumindest gedehnt.¹⁴ Dass die UN trotz der sich abzeichnenden wachsenden Bedrohung für ihr Personal es versäumt haben, ein effektives Sicherheitsmanagementsystem einzurichten, habe laut Bericht zwei Hauptgründe.

1. Falsche Gefahreinschätzung

Die für Sicherheitsfragen zuständigen Mitarbeiter im UN-Sekretariat hätten die Art und Weise der Bedrohung für das UN-Personal falsch eingeschätzt. Über lange Zeit sei man in den UN davon ausgegangen, dass die Bedrohung in erster Linie von unpolitischen Kriminellen ausgehe. Man nahm an, die Vereinten Nationen genössen ein hohes Maß an Legitimität, und in Gastländern würden sie generell wohlwollend aufgenommen. Vorkehrungen gegen politisch motivierte Gewalthandlungen und Terroranschläge wurden deshalb kaum getroffen.

2. Unklare Zuständigkeiten

Das Sicherheitsmanagementsystem sei auch dadurch geschwächt worden, dass die Kompetenzbereiche der UN und der Gastländer nicht klar voneinander abgegrenzt waren. Zum Beispiel habe es keine klaren Vorgaben dahingehend gegeben, unter welchen Bedingungen den UN die Hauptverantwortung für die Sicherheit ihres Personals zufällt. Das Sekretariat habe deshalb nur selten proaktiv eigene Sicherheitsstrategien entwickelt und sich oft zu sehr auf das Engagement der Gastländer verlassen. Letztere hätten jedoch vielfach ihrer Verantwortung für die Sicherheit des UN-Personals nicht gerecht werden können.¹⁵

Reformen nach 2003

Die Anschläge von Bagdad und die danach von Expertengremien durchgeführten Ursachenanalysen ha-

ben zu wichtigen Reformen des UN-Sicherheitsmanagementsystems geführt. Besonders einflussreich war der Bericht der bereits genannten Expertenkommission (Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq), die nach den Anschlägen eingerichtet worden war. Die Kommission ging mit dem bestehenden System hart ins Gericht und mahnte tiefgreifende Reformen an. Insbesondere kritisierte sie, dass die Vereinten Nationen der Sicherheit ihres Personals zu wenig Aufmerksamkeit schenken und ihr Sicherheitsmanagement-System weder eine verlässliche Gefahreinschätzung noch die Einhaltung der vereinbarten Vorkehrungen garantieren könne. Einige der daraufhin eingeleiteten Reformen waren innerhalb der Organisation schon früher diskutiert und beispielsweise bereits in einem vom Generalsekretär im Oktober 2002 vorgelegten Rahmenplan skizziert worden.¹⁶ Die Anschläge von Bagdad schufen

Die Anschläge auf das UN-Hauptquartier in Bagdad im Sommer 2003 haben in dramatischer Weise aufgedeckt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN den Herausforderungen nicht gewachsen war.

⁹ UN-Dok. A/RES/49/59 v. 9.12.1994, abgedruckt in: Vereinte Nationen (VN), 3/1995, S. 138ff. oder über: <http://archiv.jura.uni-saarland.de/BGBI/TEIL2/1997/19970231.A20.HTML>. Vgl. auch zur Sicherheit des UN-Personals allgemein: Dieter Göthel, Im Auftrag der Weltorganisation. Das Personal der Vereinten Nationen im Wandel, VN, 3/1995, S. 99–105.

¹⁰ Siehe Art. 1 der Konvention. Zur Diskussion des Anwendungsbereichs der Konvention siehe Ray Murphy, International Humanitarian Law and Peace Support Operations: Bridging the Gap, *The Journal of Conflict Studies*, 23. Jg., 1/2003, S. 12–59.

¹¹ United Nations Field Security Handbook, Juni 2006, <http://www.ejercito.mil.uy/instit/ima/Archivos/GR-SGTM1v2006XEOPE/Referencia%20Library/118-Field%20Security%20Handbook%202006.pdf>

¹² Für eine Übersicht siehe etwa Nuchhi Currier, ›Protecting the Protectors‹. Strengthening Staff Security: Priorities and Challenges, *UN Chronicle*, 40. Jg., 2/2003, <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2003/issue2/0203p5.html>

¹³ Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, a.a.O. (Anm. 2), S. 25.

¹⁴ Trotz der prekären Sicherheitslage gehörten dem UN-Team Mitarbeiter an, die mit einem genuin politischen Mandat betraut waren und sich nicht vordringlich humanitären oder sicherheitsrelevanten Aufgaben widmeten. Zudem verletzten etliche UN-Organisationen die vereinbarten Sicherheitsstandards. Das Sicherheitsmanagement-Team mahnte die Einhaltung der Standards wiederholt an, versäumte es aber, den Abzug nachlässiger Organisationen aus Irak zu veranlassen. Ferner beschäftigten einige UN-Organisationen in Bagdad mehr Personal als im Rahmen eines Treffens des Sicherheitsmanagement-Teams vereinbart worden war. Und schließlich waren viele UN-Mitarbeiter nicht ausreichend auf den Einsatz in einem Kampfgebiet vorbereitet.

¹⁵ Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq, a.a.O. (Anm. 2), S. 20ff.

¹⁶ Inter-organizational Security Measures: Framework for Accountability for the United Nations Field Security Management System, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/57/365 v. 28.8.2002; für frühere Reformverschlüsse des Generalsekretärs siehe zum Beispiel: Safety and Security of United Nations Personnel, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/55/494 v. 18.10.2000.

jedoch das notwendige Momentum, um zuvor angedachte Reformen umzusetzen und um neue Initiativen zu ergänzen.

Institutionelle Reformen

Das Herzstück des reformierten UN-Sicherheitsmanagementsystems ist die Anfang 2005 ins Leben gerufene Hauptabteilung Sicherheit.

Das Herzstück des reformierten UN-Sicherheitsmanagementsystems ist die Anfang 2005 ins Leben gerufene Hauptabteilung Sicherheit (Department of Safety and Security – DSS). Mit der Einrichtung der Hauptabteilung sollte die Koordinierung der und Kooperation zwischen den relevanten UN-Institutionen verbessert und so eine der zentralen Schwächen des bestehenden Systems behoben werden. Demzufolge wurden das UNSECOORD, der S&SS und die sicherheitsrelevanten Komponenten der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze unter dem Dach der neu geschaffenen Hauptabteilung Sicherheit zusammengeführt und einem Leiter im Range eines Untergeneralsekretärs¹⁷ unterstellt. Dem DSS wurden drei Hauptaufgaben übertragen:

1. Formulierung von Richtlinien und Standards sowie deren Umsetzung;
2. Koordinierung der Aktivitäten der beteiligten UN-Institutionen; und
3. Einschätzung von Sicherheitsrisiken für das gesamte UN-Personal.

Die dezentrale Organisationsstruktur des Systems wurde durch die Schaffung des DSS nicht angetastet. Den zuständigen Beamten (DOs), die die Verantwortung für die Sicherheit des UN-Personals im Feld tragen, kommt weiterhin eine herausragende Rolle zu. Unterstützt wird jeder DO weiterhin von dem Sicherheitsmanagement-Team (Security Management Team – SMT), das sich aus den Leiterinnen und Leitern der relevanten vor Ort ansässigen Sonderorganisationen, Fonds und Programmen der Vereinten Nationen zusammensetzt. Er wird zudem unterstützt von einem Chefsicherheitsberater (Chief Security Advisor) beziehungsweise einem Sicherheitsberater (Security Advisor). Gemeinsam mit dem Team und unterstützt durch den Chefberater beziehungsweise Berater soll jeder DO regelmäßig so genannte Risikoeinschätzungen vornehmen. Auf diesen Einschätzungen aufbauend werden an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Sicherheitsmindeststandards (Minimum Operational Security Standards – MOSS) entwickelt und angewandt. Diese beziehen sich unter anderem auf den Schutz von UN-Gebäuden beispielsweise durch Zugangskontrollen und bauliche Vorkehrungen, Schulungen für UN-Mitarbeiter und deren Ausstattung mit Telekommunikationsgeräten. Welchen Kriterien Mindeststandards jeweils zu entsprechen haben, hängt in erster Linie davon ab, wie die UN die Sicherheitslage des Gastlands anhand eines fünfstufigen Phasenmodells bewerten. Je prekärer die Sicherheitslage eingeschätzt wird und dementspre-

Welchen Kriterien Mindeststandards jeweils zu entsprechen haben, hängt davon ab, wie die UN die Sicherheitslage des Gastlands bewerten.

chend höher die Phase ist, in die ein Gastland eingeteilt wird, desto strikteren Kriterien müssen die MOSS entsprechen.¹⁸

Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen

Neben den institutionellen Reformen sind zwei Weiterentwicklungen des Völkerrechts von Bedeutung, die in den kommenden Jahren ebenfalls zur Verbesserung der Sicherheit des Personals der UN beitragen können.

Die erste relevante Weiterentwicklung des Völkerrechts ist die Verabschiedung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal (Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel) durch die UN-Generalversammlung im Dezember 2005. Das Fakultativprotokoll weitet das Anwendungsgebiet der Konvention aus. Es verpflichtet die Vertragsstaaten, Angriffe auch auf Personal der Vereinten Nationen oder beigeordnetem Personal, das in der Entwicklungszusammenarbeit tätig oder im Rahmen von politischen oder humanitären Missionen eingesetzt ist, gesetzlich zu verbieten und strafrechtlich zu verfolgen.¹⁹ Damit schließt das Protokoll eine Lücke, die die Konvention hinterlassen hat. Denn die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten lediglich, Angriffe auf UN- und beigeordnetes Personal unter Strafe zu stellen und zu ahnden, wenn dieses im Rahmen einer Mission zur Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit eingesetzt ist oder wenn der Sicherheitsrat oder die Generalversammlung ein außergewöhnliches Sicherheitsrisiko feststellt.²⁰

Die zweite relevante Weiterentwicklung des Völkerrechts stellt das im Jahr 2002 in Kraft getretene Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) dar. Das Statut sieht unter anderem vor, dass Angriffe auf Blauhelme und Entwicklungshelfer beziehungsweise Drohungen, solche Angriffe durchzuführen, als Kriegsverbrechen gewertet und vor dem IStGH verhandelt werden können.²¹ Damit erhöht sich die Chance, Straftäter zur Rechenschaft ziehen zu können, selbst wenn die zuständigen Behörden des Staates, in dem UN-Personal angegriffen wurde, nicht in der Lage oder nicht willens sind, dies selbst zu tun. Gegenwärtig prüft der Chefankläger des IStGH die Möglichkeit, Anklage zu erheben gegen potenzielle Straftäter eines im Jahr 2007 verübten Anschlags auf Angehörige der UNAMID, der hybriden Mission der Afrikanischen Union und der UN in Darfur.

Bewertung der Reformen

Die Reformen, die nach den Anschlüssen auf das Hauptquartier der UNAMI in Bagdad eingeleitet worden sind, haben das Sicherheitsmanagementsystem zweifellos gestärkt. Die Hauptabteilung Sicherheit

ist finanziell besser ausgestattet und kann mehr Personal in UN-Mitgliedstaaten entsenden als zuvor das UNSECOORD. Das DSS konnte zudem seit seiner Gründung sein Leistungsvermögen, was die Analyse von Bedrohungsszenarien und die Schulung von UN-Personal betrifft, verbessern. Des Weiteren ist es mit der Gründung des DSS zumindest in Ansätzen gelungen, die Koordinierung der in das Sicherheitsmanagementsystem eingebundenen UN-Institutionen und ihre Kooperation miteinander zu stärken. Nicht zuletzt hat die Weiterentwicklung des Völkerrechts wichtige Voraussetzungen dafür geschaffen, Individuen und Gruppen, die Anschläge auf UN-Personal planen und durchführen, strafrechtlich zu verfolgen.

Gleichwohl herrscht gerade auch in zahlreichen Publikationen der UN nach wie vor die Auffassung vor, dass das reformierte Sicherheitsmanagementsystem, trotz der Neuerungen, noch immer nicht verlässlich für die Sicherheit des UN-Personals sorgt. Wie die Anschläge von Bagdad haben auch die Anschläge von Algier vier Jahre später eine Evaluierung des Systems angestoßen, die etliche nach wie vor bestehende Schwächen offen gelegt hat. Einige Schwächen sind auf der Ebene des DSS zu verorten. So verfügt der Leiter des DSS nicht über die ausreichende Autorität, um auch gegen den Widerstand einzelner hochrangiger UN-Beamter eine Führungsrolle im Hinblick auf eine grundlegende Reform des Sicherheitsmanagementsystems einzunehmen. Die Neuordnung des Systems und vor allem die Integration der verschiedenen beteiligten Institutionen verliefen bislang schleppend. Hinzu kommt, dass das DSS immer noch nicht verlässlich über die notwendigen finanziellen Ressourcen verfügt, um sein Mandat effektiv umsetzen und beispielsweise ausreichend Schulungen mit sicherheitsrelevanten Inhalten für UN-Bedienstete durchführen zu können.

Andere anhaltende Schwächen des Systems lassen sich auf der Feldebene verorten und beziehen sich in erster Linie auf das Unvermögen vieler zuständiger Beamter, in ihrem Verantwortungsbereich die Sicherheit des UN-Personals zuverlässig zu gewährleisten und die Sicherheitsmindeststandards durchzusetzen. Aufgrund bürokratischer Schwerfälligkeiten gelingt es den DOs oft nicht, rasch Verbesserungen der Sicherheitsvorkehrungen in ihrem Zuständigkeitsbereich in die Wege zu leiten. In den Monaten vor den Anschlägen von Algier etwa wurden Vorschläge des zuständigen DO im Hinblick auf die Anpassung der Sicherheitsvorkehrungen an die sich verschlechternde Sicherheitslage nicht umgesetzt. Außerdem verläuft die Zusammenarbeit zwischen den DOs und den ihnen zugewiesenen Sicherheitsteams und (Chef)Sicherheitsberatern, wie der Algier-Fall ebenfalls belegt, oft nicht reibungslos. Die DOs treten ihre Posten zu meist ohne ein klare Vorstellung von ihren Aufgaben und ohne eine Schulung im Bereich Mitarbeiter-Management-Interaktion an und können vielfach ih-



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon bei einer Gedenkveranstaltung am 1. September 2008 in Genf zu Ehren der Opfer der Bagdad-Anschläge. UN-Foto: Bertschmann

re Autorität nicht geltend machen. Ferner erschwert die hohe Fluktuation der Mitglieder der Teams die Herausbildung eines institutionellen Gedächtnisses. Schließlich gestaltet sich auch die Kooperation zwischen den DOs und anderen Sicherheitsexperten der UN auf der einen Seite und den zuständigen Behörden der Gastländer auf der anderen Seite gerade in Bezug auf den Austausch von Informationen häufig schwierig. Gastländer haben ein Interesse daran, von den UN als sicher eingestuft zu werden und haben deshalb wenig Anreize, Informationen an die UN weiterzugeben, die auf Sicherheitsbedrohungen hinweisen. Die UN haben wiederum ein Interesse an guten Beziehungen zu den Gastländern. Daher lassen sich

17 Der erste Leiter des DSS war der Brite David Veness. Er trat am 23. Juni 2008 aufgrund der Anschläge in Algier vom 11. Dezember 2007 zurück, blieb aber im Amt, bis ein Nachfolger gefunden wurde. Erst am 6. Mai 2009 wurde der Amerikaner Gregory B. Starr, bis dahin zuständig für die Sicherheit des amerikanischen diplomatischen Dienstes, zum neuen Leiter der Abteilung ernannt.

18 Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 30ff.

19 Das Protokoll findet sich in der Anlage zu UN-Dok. A/RES/60/42 v. 8.12.2005.

20 Für eine Diskussion der Bedeutung des Fakultativprotokolls siehe Huw Llewellyn, The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, *International and Comparative Law Quarterly*, 55. Jg., 3/2006, S. 718–728.

21 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs v. 17.7.1998, Art. 8. Auch die kurz nach den Anschlägen von Bagdad angenommene Resolution 1502 des Sicherheitsrats (v. 26.8.2003) bekräftigt, dass gezielte Angriffe auf Angehörige von Friedens- oder humanitären Missionen, die im Einklang mit der UN-Charta durchgeführt werden, im Kontext bewaffneter Konflikte Kriegsverbrechen darstellen.

Trotz der Reformen der vergangenen Jahre können die Vereinten Nationen noch immer nicht zuverlässig für die Sicherheit ihres Personals sorgen.

UN-Beamte mitunter auf Verhandlungen mit den Gastländern bezüglich der Bewertung der Sicherheitslage ein, anstatt eine solche Bewertung auf der Grundlage einer objektiven Analyse der Bedrohungen vorzunehmen. Die Folge ist, dass UN-Personal zuweilen ohne angemessene Schutzvorkehrungen in Gastländern eingesetzt wird, weil diese trotz erheblicher Bedrohungen als relativ sicher eingestuft werden.²²

Die Weiterentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf Möglichkeiten der nationalen und internationalen Strafverfolgung der Urheber von Anschlägen auf UN-Personal kann fraglos enorm zur Stärkung des Sicherheitsmanagementsystems beitragen. Ob die Möglichkeiten in naher Zukunft ausgeschöpft werden können, bleibt jedoch abzuwarten. Das Fakultativprotokoll zur Konvention ist noch nicht in Kraft getreten. Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs ist in Kraft und, wie oben dargestellt, befasst sich der Chefankläger bereits mit Angriffen auf Angehörige der UNAMID. Allerdings ist bislang nicht absehbar, ob es dem Gericht gelingen wird, das für eine Verurteilung erforderliche Beweismaterial zusammenzutragen. Außerdem muss angesichts der im Vergleich zu seinem umfassenden Mandat geringen Kapazitäten des Gerichts davon ausgegangen werden, dass der IStGH nur einige wenige Fälle tatsächlich an sich ziehen können. Schließlich bleibt abzuwarten, ob der IStGH eine abschreckende Wirkung entfalten wird.

Anforderungen an die UN

Trotz der Reformen der vergangenen Jahre können die Vereinten Nationen noch immer nicht zuverlässig für die Sicherheit ihres Personals sorgen. Freilich wird absolute Sicherheit immer ein unerreichbares Ziel bleiben. Anschläge der jüngeren Vergangenheit, wie die von Algier, haben jedoch deutlich vor Augen geführt, dass das Sicherheitsmanagementsystem der UN noch immer gravierende Schwächen aufweist. Die UN haben die rechtliche und moralische Pflicht, für die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen. Die Organisation läuft zudem Gefahr, immer öfter ihre Missionen und Programme nicht effektiv umsetzen zu können, weil die Sicherheit ihres Personals gefährdet ist. Es gibt keinen Grund zur Annahme, dass die UN in naher Zukunft in einem stabileren Umfeld operieren werden. Im Gegenteil: der gegenwärtige Trend deutet eher darauf hin, dass die Gefahren weiter zunehmen werden. Die UN stehen deshalb vor der dringenden Aufgabe, nicht nur ihr Sicherheitsmanagementsystem zu verbessern, sondern auch ihre Legitimität als internationale Organisation wiederherzustellen.²³

Wie erfolgreich die Bemühungen zur Stärkung des Sicherheitsmanagementsystems der UN sein werden, wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die

Handlungsfähigkeit der Hauptabteilung Sicherheit zu stärken. Es ist deshalb von besonderer Bedeutung, das DSS mit ausreichend finanziellen Mitteln auszustatten, die Zusammenarbeit der im DSS zusammengefassten Institutionen zu verbessern und stärkere Anreize für die einzelnen Institutionen zur Umsetzung der vereinbarten Regelungen zu schaffen. Die UN sollten zudem überdenken, ob das Phasensystem zur Bewertung der Sicherheitslage der Gastländer durch ein flexibleres System ersetzt werden sollte, das lokale Faktoren stärker einbezieht und bei den Gastländern auf größere Zustimmung stößt. Darüber hinaus sollte sich das UN-Sekretariat um eine bessere Kooperation zwischen ihren Sicherheitsexperten und den relevanten Behörden der Gastländer bemühen. Die UN sollte Anreize für Gastländer schaffen, insbesondere was den wechselseitigen Austausch von Information betrifft, enger mit den lokalen zuständigen Beamten zu kooperieren. Außerdem sollten sich die UN stärker darum bemühen, Behörden der Gastländer beim Aufbau der für die Gewährleistung der Sicherheit des UN-Personals notwendigen Kapazitäten zu unterstützen.

Letztlich werden die Vereinten Nationen jedoch nur dann die Sicherheitslage ihres Personals verbessern können, wenn sie es schaffen, ihre Legitimitätskrise zu überwinden. Solange die UN von vielen Kritikern als eine Organisation wahrgenommen wird, die aus New York und Genf gesteuert wird, die Interessen des reichen Westens vertritt und sich in ihrem Handeln von Doppelstandards leiten lässt, wird es ihr nicht gelingen, verlorene Glaubwürdigkeit zurückzugewinnen. Dies kann nur gelingen, wenn die UN wieder in stärkerem Maße als eine überparteiliche Organisation wahrgenommen wird, die ihr Handeln ausschließlich an den Grundsätzen der Charta ausrichtet. Die jüngeren offiziellen UN-Dokumente beziehungsweise der vom UN-Sekretariat eingesetzten Expertengremien machen deutlich, dass sich die Organisation des Zusammenhangs zwischen ihrer Legitimität und der Sicherheit ihres Personals sehr wohl bewusst ist. Dieses Bewusstsein in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, wird Zeit in Anspruch nehmen. Der erste Schritt, nämlich die öffentliche Thematisierung der Legitimitätskrise der UN, ist jedoch getan.

²² Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 30ff.; siehe auch Report of the Independent Panel on Accountability, Executive Summary, http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/Executive_Summary_RIPA.pdf

²³ Für konkrete Handlungsempfehlungen siehe Towards a Culture of Security and Accountability, a.a.O. (Anm. 2), S. 76ff.; siehe auch Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/63/305 v. 18.8.2008, S. 11ff.