

# UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung: seltsame Bettgenossen?

Anhand der UN-Friedensoperation MINUSMA in Mali zeigt der Beitrag Argumente auf, weshalb die UN-Friedenssicherung weder operativ, dogmatisch oder politisch in der Lage ist, noch jemals sein wird, Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung zu übernehmen. Eine solche Entwicklung würde den Rechtsschutz des UN-Personals, das Potenzial der UN als unabhängige Instanz in Konflikten zu vermitteln und die humanitäre Arbeit der verschiedenen Organisationen der UN-Familie gefährden.



**John Karlsrud**, geb. 1974, ist Senior Research Fellow und Leiter des Training for Peace Programme der Peace Operations Group am Norwegischen Institut für Internationale Angelegenheiten (NUPI).

Seit dem 11. September 2001 ist der Terrorismus immer weiter ins Zentrum der internationalen Politik gerückt. Innerhalb des UN-Systems ist der Terrorismus seit langem ein umstrittenes Thema. Doch nach einer zögerlichen Anfangsphase rückt das Thema Terrorismus auch bei den Vereinten Nationen immer weiter in den Fokus der politischen Agenda.

Der Terrorismus war in den vergangenen Jahren für einige UN-Mitgliedstaaten wie etwa Großbritannien oder der USA ein wesentliches Kriterium, um ihre Unterstützung für die UN-Friedenssicherung zu verstärken.<sup>1</sup> Aufgrund von Angriffen durch gewalttätige Extremisten, Terroristen und Rebellengruppen musste die Mehrdimensionale integrierte Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) seit ihrer Einrichtung im Jahr 2013 bis zum 31. März 2017 bereits 72 Todesopfer im Feld beklagen. Sie ist da-

mit die tödlichste Friedensmission, die gegenwärtig aktiv im Einsatz ist.<sup>2</sup>

Mit Blick in die Zukunft gehen viele Mitgliedstaaten davon aus, dass dies erst der Anfang eines langanhaltenden Trends ist und UN-Friedensmissionen sich auf Auseinandersetzungen mit gewalttätigen extremistischen und terroristischen Gruppen einstellen müssen. Im Folgenden werden die politischen Diskussionen zu diesem Thema beleuchtet sowie die taktischen, operativen, strategischen und politischen Konsequenzen aufgezeigt, die auftreten können, wenn die Mandate von UN-Friedensmissionen Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung umfassen.

## Das Zeitalter des Terrors

Die UN-Mitgliedstaaten einigten sich im Jahr 2006 auf die erste ›Weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus‹.<sup>3</sup> Da man sich auf keine Terrorismusdefinition einigen konnte, mündete diese Strategie jedoch in keiner konzertierten Aktion. Zwar steht eine Definition bis heute noch aus, jedoch konnte innerhalb der vergangenen zehn Jahre bezüglich der Bekämpfung des Terrorismus zunehmend Konsens erreicht werden.

Ausschlaggebend dafür war unter anderem, dass die Anzahl der terroristischen Anschläge innerhalb der letzten zehn Jahre rapide zugenommen hat. Im Jahr 2015 wurden, laut Global Terrorism Index,

<sup>1</sup> Rowena Mason, UK to Deploy Troops to Help Keep Peace in Somalia and South Sudan, The Guardian, 27.9.2015, [www.theguardian.com/politics/2015/sep/27/uk-to-deploy-troops-to-help-keep-peace-in-somalia-and-south-sudan](http://www.theguardian.com/politics/2015/sep/27/uk-to-deploy-troops-to-help-keep-peace-in-somalia-and-south-sudan); Mark Leon Goldberg, Why President Obama is Hosting a Summit on UN Peacekeeping, UN Dispatch, 28.9.2015, [www.undispatch.com/why-president-obama-is-hosting-a-summit-on-un-peacekeeping/](http://www.undispatch.com/why-president-obama-is-hosting-a-summit-on-un-peacekeeping/)

<sup>2</sup> DPKO, Übersicht über Todesfälle in UN-Missionen bis zum Jahr 2017, [www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats\\_4amar.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/stats_4amar.pdf)

<sup>3</sup> UN Doc. A/RES/60/288 v. 8.9.2006.

29 376 Menschen durch Terroranschläge getötet.<sup>4</sup> Dies ist das Jahr mit der zweithöchsten Todesopferquote nach dem Jahr 2014 mit 32 765 Terroropfern. Die hohe Zahl im Jahr 2014 und der niedrigere Wert im Jahr 2015 ergeben sich größtenteils aus dem Erstarben und der nachfolgenden Schwächung von Boko Haram und des Islamischen Staates.

Die stetig steigende Zahl der Terroropfer hat die Entwicklung von Terrorbekämpfungsstrategien vorangetrieben. Auch konzeptionell hat sich die Debatte beachtlich weiterentwickelt. Der sogenannte, von dem ehemaligen US-Präsidenten George W. Bush initiierte ›Weltweite Krieg gegen den Terror‹ (Global War on Terror) erwies sich als umstritten. Im Jahr 2006 änderte die US-Regierung unter Bush ihre Rhetorik von der Formulierung ›Krieg gegen den Terror‹ zu ›Kampf gegen den gewalttätigen Extremismus‹ (Struggle against Violent Extremism). Diese Konzeptualisierung hatte sich als weniger

müdigkeit ein und die anhaltenden Auswirkungen der Finanzkrise entmutigten die westlichen UN-Mitgliedstaaten, an neuen unbekanntenen Feldeinsätzen teilzunehmen. In einem Klima der dauerhaften Entbehrung, die die Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 mit sich brachte, wandten sich die Mitgliedstaaten immer häufiger an die Vereinten Nationen. Sie wollten feststellen, welche Rolle die UN spielen könnten, wenn es darum ging, die Lasten hinsichtlich der internationalen Sicherheit gleichmäßig zu verteilen (burden-sharing). Dies entsprach eher einer Zweckbeziehung mit den Vereinten Nationen, bei der hinsichtlich des Umsetzungspotenzials die organisatorischen, politischen oder moralischen Grenzen der UN unberücksichtigt blieben.

### Mehr Friedenssicherungseinsätze mit robustem Mandat

In den vergangenen Jahrzehnten wurden UN-Friedensmissionen immer häufiger eingesetzt, um die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen, in denen es oftmals keinen Frieden zu sichern gab.<sup>7</sup> Zwischen den Grundprinzipien der Friedenssicherung und den Ansprüchen, die der UN-Sicherheitsrat an die Friedenssicherung erhob, entstand eine dogmatische Kluft.<sup>8</sup> Gemäß den Prinzipien sollen die UN-Friedensmissionen unparteiisch sein, ihre Einsätze erfordern die Zustimmung der Konfliktparteien und Gewalt darf nur zur Selbstverteidigung oder zur Verteidigung des Mandats (das überwiegend den Schutz der Zivilbevölkerung umfasst) angewandt werden. Gewalt sollte nur taktisch und kurzfristig, nicht aber operativ oder strategisch eingesetzt werden. Ansonsten würde die UN-Mission die Position einer Konfliktpartei einnehmen.

Es war daher ein entscheidender Moment, als die Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo – MONUSCO) vom UN-Sicherheitsrat beauftragt wurde, die identifizierten Rebellengruppen, einschließlich der Bewegung des 23. März (Mouve-

## Zwischen den Grundprinzipien der UN-Friedenssicherung und den Ansprüchen, die der UN-Sicherheitsrat erhob, entstand eine dogmatische Kluft.

umstritten erwiesen. In den Folgejahren etablierten sich die Formulierungen ›den gewalttätigen Extremismus verhindern‹ und ihm ›entgegenwirken‹ zu allgemein anerkannten Konzepten und politischen Agenden. Der damalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon veröffentlichte im Jahr 2015 seinen ›Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus‹.<sup>5</sup> In dem Bericht wurden die Begriffe ›Extremismus‹, ›gewalttätiger Extremismus‹ und ›Terrorismus‹ jeweils als Synonyme verwendet.<sup>6</sup>

### Hinwendung zu den Vereinten Nationen

Darüber hinaus sind weitere Faktoren bedeutsam. So setzte nach den langjährigen Militäreinsätzen in Afghanistan und Irak eine gewisse Interventions-

<sup>4</sup> Global Terrorism Index 2016, Institute of Economics and Peace, Sydney 2016, S. 2, [economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf)

<sup>5</sup> Aktionsplan zur Verhütung des gewalttätigen Extremismus, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/70/674 v. 24.12.2015.

<sup>6</sup> Naz K. Modirzadeh, If It's Broke, Don't Make It Worse: A Critique of the U.N. Secretary-General's Plan of Action to Prevent Violent Extremism, 23.1.2016, [www.lawfareblog.com/if-its-broke-dont-make-it-worse-critique-un-secretary-generals-plan-action-prevent-violent-extremism](http://www.lawfareblog.com/if-its-broke-dont-make-it-worse-critique-un-secretary-generals-plan-action-prevent-violent-extremism)

<sup>7</sup> Siehe Mats Berdal und David H. Ucko, The Use of Force in UN Peacekeeping Operations: Problems and Prospects, The RUSI Journal, 160. Jg., 1/2015, S. 6–12; Emily Paddon Rhoads, Taking Sides in Peacekeeping: Impartiality and the Future of the United Nations, Oxford 2016 sowie John Karlsrud, UN Peace Operations in the 21st Century: The UN at War?, Basingstoke 2017.

<sup>8</sup> Cedric de Coning, Chiyuki Aoi und John Karlsrud (Eds.), UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilization, Protection and New Threats, Abingdon 2017.

ment du 23 mars – M23), zu »neutralisieren«<sup>9</sup>. Mit diesem Mandat wurde die MONUSCO zu einer Mission zur Friedenserzwingung und somit zu einer Konfliktpartei.<sup>10</sup>

Die Entsendung der MINUSMA nach Mali markiert einen weiteren entscheidenden Schritt in diese Richtung. Die Mission wurde in einen laufenden Konflikt entsendet mit dem Mandat, die staatliche Autorität auszuweiten sowie den Norden Malis zu stabilisieren, in dem viele verschiedene gewalttätige Extremisten und Terrorgruppen wie etwa die »al-Qaida im islamischen Maghreb, al-Murabitun, Ansar Eddine und der ihnen angeschlossenen Organisationen wie die Massina-Befreiungsfront (Front de Libération du Macina – FLM)« aktiv sind.<sup>11</sup> All diese Gruppen greifen auf asymmetrische Taktiken zurück, beispielsweise Selbstmordattentate, Mörserangriffe und die Verwendung von unkonventionellen Spreng- und Brandvorrichtungen (Improvised Explosive Devices – IEDs).

Mit ihrem Mandat wird die MINUSMA insbesondere damit beauftragt, »Bedrohungen abzuschrecken und aktive Schritte zu unternehmen, um die Rückkehr bewaffneter Elemente in diese Gebiete zu verhindern«<sup>12</sup>. Das Mandat wurde im Jahr 2016 noch robuster ausgestattet. So ersucht der Sicherheitsrat in Resolution 2295 »die MINUSMA, eine proaktivere und robustere Position zur Durchführung ihres Mandats einzunehmen, [...] die Frühwarnung zu verbessern, Bedrohungen, einschließlich asymmetrischer Bedrohungen, vorzusehen, von ihnen abzuschrecken und sie zu bekämpfen, und robuste und aktive Schritte zum Schutz von Zivilpersonen zu unternehmen.«<sup>13</sup>

Neben der MINUSMA hat Frankreich eine Mission zur Terrorismusbekämpfung entsendet, die »Opération Barkhane«.<sup>14</sup> Darüber hinaus leitet Frankreich mit der »Task Force Sabre« eine weitere, weniger bekannte Mission in der Region. Die Truppenstärke der Mission umfasst etwa 200 Personen, die in Burkina Faso stationiert sind. Die Truppen wer-

den in die gesamte Region entsendet und sind für die Ausführung von Operationen zur »Aufspürung, Einnahme oder Tötung« verantwortlich.<sup>15</sup>

Die MINUSMA ist die erste UN-Friedensmission, die mit einer nachrichtendienstlichen Spezialeinheit entsendet wurde – mit der Analyseeinheit für Informationsfusion aus allen Quellen (All-Source Information Fusion Analysis Unit – ASIFU). Sie verfügt zudem über eine deutsche Aufklärungskompanie (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – ISR), die in Gao stationiert ist und seit dem Jahr 2017 die niederländischen Kontingente ersetzt, sowie über eine schwedische Aufklärungskompanie in Timbuktu. Im Missionskonzept wurde ursprüng-

### Die MINUSMA ist die erste Friedensmission der Vereinten Nationen, die mit einer nachrichtendienstlichen Spezialeinheit entsendet wurde.

lich eine weitere, dritte Aufklärungskompanie mit Sitz in Tessalit im Norden von Mali in Betracht gezogen. Bisher war allerdings kein Mitgliedstaat bereit, Kontingente in diese Region zu entsenden.

In der Zeit von 2013 bis 2017 wurde die ASIFU ausschließlich von Offizieren aus europäischen Mitgliedstaaten besetzt. Die Einheit ist damit beauftragt, Informationen, die mit unterschiedlichen Sensoren gesammelt werden, zu analysieren – so etwa die übermittelten Daten von Kurz- und Mittelstreckenüberwachungsdrohnen, verschiedener mit Sensoren ausgestatteter Fest- und Rotationsflugzeuge, Langstreckenpatrouillen, die von den ISR-Kompanien durchgeführt werden, der klassischen Medien sowie aus den sozialen Netzwerken. Darüber hinaus zieht die ASIFU Informationen aus der Berichterstattung der militärischen MINUSMA-Kontingente sowie aus den politischen und zivilen Einheiten.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013, Abs. 9.

<sup>10</sup> John Karlsrud, The UN at War: Examining the Consequences of Peace Enforcement Mandates for the UN Peacekeeping Operations in the CAR, the DRC and Mali, *Third World Quarterly*, 36. Jg., 1/2015, S. 40–54.

<sup>11</sup> UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, S. 2.

<sup>12</sup> UN-Dok. S/RES/2100 v. 25.4.2013, Abs. 16.

<sup>13</sup> UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, Abs. 18.

<sup>14</sup> Anfangs lief die Mission unter dem Namen »Opération Servak«. Im Zusammenhang mit der Ausweitung des Mandatsgebiets von Mali auf die Länder Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad wurde die Mission im Jahr 2014 in »Opération Barkhane« umbenannt. Für weitere Informationen siehe Ministère de la Défense, Opération Barkhane, 2017, [www.defense.gouv.fr/operations/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane](http://www.defense.gouv.fr/operations/operations/sahel/dossier-de-presentation-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane)

<sup>15</sup> Our Military Forces' Struggle against Lawless, Media Savvy Terrorist Adversaries: A Comparative Study, High Level Military Group, Februar 2016, S. 79, [www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-lawless-media-savvy-terrorist-adversaries.pdf](http://www.high-level-military-group.org/pdf/hlmg-lawless-media-savvy-terrorist-adversaries.pdf)

<sup>16</sup> Das Modell der ASIFU wurde zwar gefeiert, gleichzeitig jedoch beachtlich herausgefordert. Im Jahr 2016 wurde beschlossen, diese Einheit mit der nachrichtendienstlichen Truppenkomponente unter dem Namen Military All Sources Information Cell (MASIC) zusammenzulegen. High Level Military Group, a.a.O. (Anm. 15).



Die Standorte der MINUSMA geraten immer wieder ins Visier terroristischer Anschläge. UN-Soldaten untersuchen die Folgen des Anschlags auf eine Basis im malischen Timbuktu am 3. Mai 2017. Das Attentat hatte den Tod eines liberianischen UN-Soldaten und weitere Verletzte zur Folge. UN PHOTO: SYLVAIN LIECHTI

Die europäischen Offiziere verfügen über langjährige Erfahrungen aus Einsätzen zur Aufstands- und Terrorismusbekämpfung beispielsweise in Afghanistan. So wurden die Erfahrungen der Sondereinsatztruppe (Special Operations Forces Fusion Cell – SOFFC) der Internationalen Sicherheitsbeistandstruppe (International Security Assistance Force – ISAF) bei der Einrichtung der Mission berücksichtigt.<sup>17</sup>

Das robuste Mandat der MINUSMA mit der Einbeziehung westlicher Truppenkontingente, die über Erfahrungen in der Aufstands- und Terrorismusbekämpfung verfügen, wirkt sich erheblich auf dessen Verständnis und die Durchführung sowie auf die Rechtsstellung des Personals aus. Die Mission hat Anweisungskompendien zur Zielbestimmung und -bekämpfung (targeting packs)<sup>18</sup> zu Gruppen und Einzelpersonen zusammengestellt, die als eine Bedrohung für die Mission eingestuft werden.

Eine Studie des ASIFU aus dem Jahr 2015 warnte: »Der Austausch von Informationen mit der Opération Barkhane kann politische Auswirkungen haben. Daher sollte die Entscheidung, ob Informationen ausgetauscht werden, auf politischer Ebene getroffen werden, etwa durch einen hochrangigen Missi-

onsleiter beziehungsweise eine Missionsleiterin, der oder die mit den politischen Richtlinien der UN vertraut ist, und nicht durch einen ASIFU-Kommandeur.«<sup>19</sup> Mit anderen Worten: Der regelmäßige Informationsaustausch mit der MINUSMA kann gezielte Maßnahmen auslösen, die durch die »Opération Barkhane« oder die »Task Force Sabre« durchgeführt werden, und ernste operative, politische oder rechtliche Auswirkungen nach sich ziehen. Die Studie warnte also davor, dass die MINUSMA durch diese Vorgehensweise als eine Konfliktpartei »wahrgenommen werden könnte«. In diesem Fall würde »das militärische Personal der MINUSMA ihren schutzgebenden Rechtsstatus verlieren und somit zu einem rechtmäßigen Angriffsziel nach dem humanitären Völkerrecht werden«<sup>20</sup>.

## UN-Friedenssicherung und Terrorismusbekämpfung

UN-Friedenssicherungsmissionen sind seit vielen Jahren in von Terrorismus geprägten Umgebungen im Einsatz. So waren beispielsweise in Kambodscha (Khmer Rouge), Libanon (die Hisbollah), in der Demokratischen Republik Kongo und der Zentralafrikanischen Republik (Widerstandsarmee des Herrn – Lord's Resistance Army) terroristische Gruppen aktiv. Selten stellten diese Gruppen aber eine direkte Gefahr für die UN-Friedenssicherung dar. Erheblich verändert hat sich dies allerdings mit der MINUSMA. Sie hat das Mandat, die Ausweitung der staatlichen Autorität zu unterstützen, direkt gegen Terrororganisationen vorzugehen und »asymmetrischen« Bedrohungen entgegenzuwirken.<sup>21</sup>

### Operative Konsequenzen

Die Erfahrungen der MINUSMA verdeutlichen, dass UN-Friedenssicherungseinsätze, die in asymmetrischen Bedrohungsumgebungen tätig sind, grundlegend anderen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen unterliegen müssen. Dies umfasst

<sup>17</sup> Lessons Learned Report. Sources Information Fusion Unit and the MINUSMA Intelligence Architecture: Lessons for the Mission and a UN Policy Framework. Semi-Final Draft for USG Ladsous' Review, New York, 1.3.2016, S. 3. Der Bericht liegt dem Autor vor.

<sup>18</sup> Die Zielbestimmung und -bekämpfung (targeting) ist ein militärischer Prozess zur Identifizierung, Einnahme oder Tötung von militärisch relevanten Zielen. Für weitere Informationen siehe beispielsweise United States Department of the Army, Joint Publication 3–26. Counterterrorism, U.S. Army, Washington, D.C., 2014, [www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp3\\_26.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_26.pdf)

<sup>19</sup> Lessons Learned Report, a.a.O. (Anm. 17).

<sup>20</sup> Mona Khalil, Humanitarian Law & Policy in 2014: Peacekeeping Missions as Parties to Conflicts, Professionals in Humanitarian Assistance and Protection (PHAP), 13.2.2014, [phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts](http://phap.org/thematic-notes/2014/february/humanitarian-law-policy-2014-peacekeeping-missions-parties-conflicts) Auch wenn der Beitrag die persönliche Meinung der Autorin wiedergibt, soll darauf hingewiesen werden, dass Khalil zum damaligen Zeitpunkt Hauptreferentin für Rechtsfragen im Büro des Rechtsberaters, UN-Bereich für Rechtsangelegenheiten, war und sich insbesondere mit UN-Friedenssicherung, Sanktionen und Terrorismusbekämpfung befasste.

<sup>21</sup> Die Bezeichnung »asymmetrische Bedrohungen« in UN-Mandaten ist ein Euphemismus für die Begriffe »gewalttätiger Extremismus« und »Terrorismus«.

unter anderem die Kapazitäten in den Bereichen logistische Unterstützung, Technik, Nachrichtendienst, Unfallversorgung und medizinische Evakuierung (CASEVAC/MEDEVAC) sowie Sondereinsatztruppen.<sup>22</sup> Hinsichtlich des robusten Mandats muss das Truppenpersonal mit besseren Einsatzkapazitäten ausgestattet werden und auf reformierte Richtlinien zurückgreifen können, die es ermöglichen, Informationen zu sammeln, zu analysieren, zu speichern und zu verbreiten. Es geht beispielsweise darum, die hinter »IEDs stehenden Netzwerke ausschalten sowie andere Angriffe verhindern zu können«<sup>23</sup> und um »Bedrohungen, einschließlich asymmetrische Bedrohungen«, vorhersehen, abschrecken und bekämpfen zu können.<sup>24</sup>

Die von dem ehemaligen UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) unterstrich, dass es UN-Friedensmissionen unter anderem an »spezieller Ausrüstung, einem Nachrichtendienst, Logistik, Einsatzkapazitäten und spezialisierten militärischen Vorbereitungen fehle«<sup>25</sup>. Dies kann als eine Auflistung der Bereiche verstanden werden, die reformiert werden müssen, wenn UN-Friedensmissionen zukünftig auch Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung wahrnehmen sollen. Ferner wird argumentiert, dass UN-Friedensmissionen, die in Regionen mit asymmetrischen Bedrohungen entsendet werden, mit den entsprechenden Kapazitäten ausgestattet und durch eine spezielle Ausbildung auf den Einsatz vorbereitet werden müssen, um sich selbst schützen und ihr Mandat ausführen zu können. Dies sei auch notwendig, um sicherzustellen, dass diese Einheiten »präventiv und vermittelnd tätig werden und bereit sind, Gewalt nur taktisch anzuwenden«, um die Zivilbevölkerung und das UN-Personal zu schützen.<sup>26</sup>

Die westlichen Mitgliedstaaten sind bereit, die Vereinten Nationen in diesem Prozess zu unterstützen und sie an ihren Erfahrungen aus Afghanistan

und Irak teilhaben zu lassen. Darüber hinaus wollen sie die Einsatzführungskapazitäten der Vereinten Nationen für Friedenssicherungseinsätze stärken, konkret die militärischen Lufttransportkapazitäten. Damit soll sichergestellt werden, dass CASEVAC/MEDEVAC effektiv durchgeführt werden kann, ohne die zivilen Bereiche der Mission um die Erlaubnis zur Nutzung von Lufttransportkapazitäten bitten zu müssen.

Allerdings sind es die afrikanischen Truppen, die die Hauptlast der Angriffe tragen, während sich die westlichen Mitgliedstaaten risikoscheu zeigen und zögern, ihre Truppen und ihr militärisches Gerät im Norden Malis einzusetzen. Innerhalb der vergangenen zehn Jahre hat sich die Balance der

### Die Erfahrungen der MINUSMA verdeutlichen, dass UN-Friedenseinsätze anderen rechtlichen Rahmenbedingungen unterliegen müssen.

truppenstellenden Staaten von Asien nach Afrika verlagert. Heute stellen die afrikanischen Staaten mehr als 50 Prozent des Truppenpersonals.<sup>27</sup> Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass das Prinzip der Nichteinmischung von Nachbarstaaten, die ein besonderes politisches Interesse an einem Konflikt haben könnten, hinfällig wird. Diese Verschiebungen erhöhen schließlich die Bereitschaft, die Vereinten Nationen zu einer Konfliktpartei zu machen. Einige Beispiele verdeutlichen diese Entwicklung, so unter anderem die regionalen und subregionalen Forderungen nach einer Einbindung der Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade) in der Demokratischen Republik Kongo<sup>28</sup>, der Regionalen Schutztruppe in Südsudan<sup>29</sup>, nach einer robusten Mission in Libyen<sup>30</sup> sowie die wiederholten Anfragen, eine Interventionsbrigade in die MINUSMA einzubinden.<sup>31</sup>

<sup>22</sup> John Karlsrud und Adam C. Smith, *Europe's Return to UN Peacekeeping in Africa? Lessons from Mali*, International Peace Institute, New York 2015, [www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/07/IPI-E-pub-Europes-Return-to-Peacekeeping-Mali.pdf](http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/07/IPI-E-pub-Europes-Return-to-Peacekeeping-Mali.pdf)

<sup>23</sup> Summary of Concept Note: Countering and Preventing Violent Extremism: Role of UN Peacekeeping. Proposed Areas for DPKO/DFS Research and Policy Development, New York 2016. Die Studie liegt dem Autor vor.

<sup>24</sup> UN-Dok. S/RES/2295 v. 29.6.2016, Abs. 31.

<sup>25</sup> UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 17.6.2015, Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on Uniting our Strengths for Peace: Politics, Partnership and People, S. 31.

<sup>26</sup> Ebd.

<sup>27</sup> Richard Gowan, Ten Trends in UN Peacekeeping, in: Jim Della-Giacoma (Ed.), *Global Peace Operations Review: Annual Compilation 2015*, Center on International Cooperation, New York 2015, S. 19.

<sup>28</sup> Siehe beispielsweise de Coning et al., *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era*, a.a.O. (Anm. 8).

<sup>29</sup> UN-Dok. S/RES/2304 v. 12.8.2016.

<sup>30</sup> Laurent Lagneau, *Le G5 Sahel demande une intervention de l'ONU en Libye, en accord avec l'Union africaine*, 20.12.2014, [www.opex360.com/2014/12/20/le-g5-sahel-demande-intervention-de-lonu-en-libye-en-accord-avec-lunion-africaine/](http://www.opex360.com/2014/12/20/le-g5-sahel-demande-intervention-de-lonu-en-libye-en-accord-avec-lunion-africaine/)

<sup>31</sup> Report of the Commission of the African Union on the Follow-up to the Relevant Provisions of the Declaration of the Summit of the Member Countries of the Nouakchott Process of 18 December 2014, African Union, Addis Abeba 2015, [www.peaceau.org/uploads/auc-report-min-def-bamako-2-4-09-15-1-.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/auc-report-min-def-bamako-2-4-09-15-1-.pdf)

Die zunehmende Bereitschaft des UN-Sicherheitsrats sowie der westlichen und afrikanischen Mitgliedstaaten, UN-Friedenssicherungseinsätze für die Lösung von Problemen zu nutzen, die sie ansonsten nicht in der Lage wären zu lösen, könnte ein Zeichen dafür sein, in welche Richtung sich die UN-Friedenssicherung entwickelt. Obwohl die MINUSMA und die Vereinten Nationen versuchen, die operativen Maßnahmen anzupassen, wird es schwieriger sein, die dogmatischen und grundsätzlichen Herausforderungen anzugehen.

### Auswirkungen und Grundsatzfragen

Dass die Mandate der Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen immer häufiger auch Aufgaben zur Terrorismusbekämpfung umfassen, ist sowohl den Umständen als auch operativen Faktoren geschuldet. Die Entscheidung ist weniger prinzipiengeleitet. Doch welche Konsequenzen haben solche Änderungen?

Erstens, die Vereinten Nationen zu einer Konfliktpartei zu machen, würde sie hauptsächlich schwächen oder es ihnen sogar unmöglich machen, als wichtigster Vermittlungspartner in Konflikten aufzutreten. Zweitens könnte der Rechtsschutz des UN-Friedenssicherungspersonals somit untergraben werden.<sup>32</sup> Drittens beruhen Legitimität und Glaubwürdigkeit von UN-Friedenssicherungsmissionen auf ihrem Potenzial, Frieden zu wahren, die Zivilbevölkerung zu schützen und frühzeitig friedensfördernde Maßnahmen zu unterstützen. Würden die Vereinten Nationen in einem Konflikt Partei ergreifen, könnte es durchaus sein, dass sie von verschiedenen im Einsatzgebiet ansässigen und von der Re-

gierung ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen ebenso als Gegner wahrgenommen werden. Das gilt insbesondere dann, wenn das Mandat die Friedenssicherungsmission beauftragt, die als illegitim wahrgenommene Staatsgewalt auszuweiten. Schließlich könnte den unter dem Schirm der Vereinten Nationen tätig werdenden humanitären Akteuren, wie etwa dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA), dem UN-Hochkommissar für Flüchtlinge (UNHCR) oder dem Welternährungsprogramm (WFP), der Zugang zur notleidenden Bevölkerung immer häufiger erschwert werden.

### Fazit

Die MINUSMA wird derzeit häufig als das Beispiel herangezogen, um Rückschlüsse für zukünftige UN-Friedenssicherungsmissionen zu ziehen. Wenn allerdings Entscheidungen getroffen werden, die die Zukunft der UN-Friedenssicherung allgemein betreffen, sollte man vorsichtig sein, dabei nur auf die Erfahrungen einer einzigen Friedenssicherungsmission zurückzugreifen. Frankreich ist es erfolgreich gelungen, Unterstützung für die Entsendung einer UN-Stabilisierungstruppe zu erhalten: »Den Franzosen war es so möglich, den Fokus auf andere Bereiche zu verlagern und die Gefahr zu reduzieren, dass ihre Truppen in einen langen und blutigen Gegenangriff verwickelt wurden«, so Christopher Chivvis.<sup>33</sup>

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sollten vermeiden, sich selbst den Weg zu versperren, indem sie das Instrument der internationalen Friedenssicherung als ein wertvolles Werkzeug untergraben. Forschungsarbeiten bezeugen, dass die UN-Friedenssicherung ein wirksames Instrument sein kann, wenn sie zur Unterstützung der politischen Bemühungen eingesetzt wird, um zur Verabschiedung eines Friedensabkommens und zum Aufbau einer alle Parteien einschließenden und legitimen Regierung beizutragen. Der beste Weg ist, Einsätze zur Terrorismusbekämpfung in der Verantwortung nationaler, subregionaler und regionaler Akteure zu belassen, während die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Vereinten Nationen eine unterstützende Rolle übernehmen, damit die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte gewährleistet ist.

*Aus dem Englischen von Monique Lehmann.*

## English Abstract

John Karlsrud

**UN Peacekeeping and Counterterrorism: Uncomfortable Bedfellows?** pp. 153–158

Based on the case of the UN Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), the article argues that UN peacekeeping neither is, nor will be ready operationally, doctrinally or politically to take on counter-terrorism tasks. Such a development will jeopardize the legal protection of UN staff, the ability of the UN to be an impartial arbiter of conflict, and for other parts of the UN family to carry out humanitarian work. The article thus argues that MINUSMA is an anomaly in the history of UN peacekeeping, and should be avoided as an example for future operations.

<sup>32</sup> Khalil, *Peacekeeping Missions as Parties to Conflicts*, a.a.O. (Anm. 20).

<sup>33</sup> Christopher Chivvis, *The French War on Al Qa'ida in Africa*, Cambridge 2015, S. 13.