

Anzug statt Blauhelm

Politische Missionen als Instrument des VN-Sicherheitsrats zum zivilen Konfliktmanagement

ALISCHA KUGEL

April 2011

- Politische Missionen können in unterschiedlichen Stadien eines Konflikts eingesetzt werden – von der Prävention über die Schlichtung bis zu Postkonflikt-Situationen. Sie sind ein vielseitiges und kostengünstiges Mittel des VN-Sicherheitsrates (VN-SR) zur Wahrung von Frieden und Sicherheit.
- Enge Budgets und operative Schwierigkeiten, gerade im Personalbereich, hindern Politische Missionen daran, schnell auf Krisen zu reagieren und ihre Mandate umzusetzen. Die VN-Mitgliedsstaaten sollten daher die *Globale Strategie zur Unterstützung der Feldeinsätze* und die *Civilian Capacity Review* unterstützen, sowie auf eine bessere Finanzierung und Unterstützung der Missionen hinwirken.
- Da in den nächsten Jahren viele Missionen zur Friedenssicherung auslaufen, ist davon auszugehen, dass politische Missionen eine wichtigere Rolle spielen werden. Sie werden jedoch Operationen zur Friedenssicherung wohl nicht ersetzen und sollten nicht als Allheilmittel betrachtet werden.
- Neben der Stärkung von politischen Missionen der VN, sollte man zur Verbesserung regionaler Kapazitäten für ähnliche Missionen von OSZE, ECOWAS und AU beitragen und die Zusammenarbeit mit ihnen intensivieren.
- Da Experten der nördlichen Industriestaaten einen unverhältnismäßig großen Anteil des Personals politischer Missionen ausmachen, sollte eine repräsentivere Zusammenstellung des Personals angestrebt werden. Die Präsenz von Schwellenländern im VN-SR bietet ihnen die Möglichkeit politische Missionen mitzugestalten.



Inhalt

1. Einleitung	2
2. Ein schmaler Grat: Alle Friedensmissionen sind politisch	2
2.1 Die Rolle des VN-Sicherheitsrats	3
2.2 Typen politischer Missionen	4
2.3 Gemischte Erfahrungen	5
2.4 Weitere Organisationen, die politische Missionen mandatieren	5
3. Funktionselemente politischer VN-Missionen und ihre Verbindung mit der Zentrale in New York	6
3.1 Das DFS – Technischer Anker in New York	6
3.2 DPA, DPKO und PBC – Politische und strategische Orientierung für Feldeinsätze	6
3.3 Integration im Einsatzland	7
3.4 Die zentrale Stellung der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (SRSG)	7
4. Herausforderungen für politische Missionen und Möglichkeiten zu ihrer Bewältigung	8
5. Ausblick	9

1. Einleitung

Zur Erfüllung seiner Hauptaufgabe, der Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit, stehen dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Die womöglich sichtbarste Option sind militärische Operationen zur Friedenssicherung, welche durch die sogenannten Blauhelme ausgeführt werden. Die VN können jedoch auch verschiedene, weniger auffällige zivile Operationen einsetzen, die als politische Missionen bezeichnet werden. Dabei sind diese Missionen aufgrund der Vielseitigkeit der Mandatsaufgaben und -funktionen sowie der geografischen Schwerpunkte außerordentlich anpassungsfähig. Sie können in verschiedenen Stadien eines Konfliktzyklus eingesetzt werden – von der Prävention bis zur Schlichtung und vom andauernden Konflikt bis zu Postkonflikt-Situationen. Ihre Form und ihr Umfang können variieren und von einem einzigen Sondergesandten bis zu Feldeinsätzen mit tausenden Mitarbeitern reichen. Obwohl Gesandte und Sonderberater des VN-Generalsekretärs zu der Kategorie der politischen Missionen gehören, wird sich dieser Beitrag vornehmlich mit Feldeinsätzen beschäftigen.¹

2. Ein schmaler Grat: Alle Friedensmissionen sind politisch

Im weiteren Sinne sind alle Friedenseinsätze grundsätzlich auch politisch; militärische Operationen zur Friedenssicherung sind dabei ebenso politische Instrumente wie zivile Missionen. Bei der Erfüllung ihrer Mandatsaufgaben arbeiten Missionen zur Friedenssicherung daran, dass Konflikte nicht mit Gewalt, sondern politisch gelöst werden. Neben unterschiedlichen militärischen und entwicklungspolitischen Aufgaben tragen sie zudem zum politischen Auftrag, wie beispielsweise der Reform des Sicherheits- und Rechtssystems sowie guter Regierungsführung bei. Genauso wie bei zivilen Missionen hängt der Erfolg von Operationen zur Friedenssicherung darüber hinaus von wirksamen politischen Prozessen und Rahmenbedingungen ab.

1. Viele der in diesem Beitrag formulierten Leitgedanken gehen auf Essays von Richard Gowan, Ian Johnstone, Ian Martin und Teresa Whitfield zurück, welche in der *Review of Political Missions 2010* des *Center on International Cooperation* veröffentlicht wurden und unter www.cic.nyu.edu verfügbar sind. Der Dank der Autorin gilt außerdem Richard Gowan und Sara Batmanglich für ihre Kommentare zu früheren Entwürfen.

Der Hauptunterschied zwischen zivilen politischen Missionen und Missionen zur Friedenssicherung bzw. anderen Friedensoperationen, wie beispielsweise im Bereich der Wahlbeobachtung oder der Überwachung der Menschenrechtssituation, besteht darin, dass bei ersteren die politische Arbeit in Form Guter Dienste, Schlichtung oder Begleitung der in Gang gesetzten Prozesse das Kernelement bildet. Die Mehrheit politischer Missionen verfügt über ein spezielles Mandat für diese Form der Arbeit, wie beispielsweise die VN-Missionen in Afghanistan und im Irak. Andere Missionen, wie die VN-Mission in Nepal, welche ihre Arbeit im Januar 2011 einstellte, und das Regionalzentrum der Vereinten Nationen für vorbeugende Diplomatie für Zentralasien, verfügen hingegen nicht über ein explizites politisches Mandat. Allerdings besteht breites Einverständnis darüber, dass die jeweilige Leitung der Missionen als Vertretung des VN-Generalsekretärs eine inhärente Berechtigung zur Erbringung Guter Dienste hat.

Obwohl dies nicht in der VN-Charta spezifiziert wird, gehören Gute Dienste und Mediation zur Prävention von Ausbruch, Eskalation, oder Ausbreitung internationaler Konflikte zu den Hauptfunktionen des VN-Generalsekretärs. Diese(r) ist gemäß Artikel 99 der VN-Charta dazu berechtigt, bei jeder Angelegenheit, welche „geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“, initiativ tätig zu werden. Sowohl der zweite VN-Generalsekretär, Dag Hammarskjöld, als auch der fünfte, Javier Pérez de Cuéllar, haben sich stark für den Ausbau der Guten Dienste gemäß Artikel 99 eingesetzt. Frühe Beispiele für den Gebrauch dieser Funktion sind Hammarskjölds politischer Einsatz während der Suez-Kanal-Krise 1956 und de Cuéllars Schlichtungsbemühungen während der Falkland-Krise 1982. Andere Generalsekretäre, einschließlich Boutros Boutros-Ghali, Kofi Annan und in etwas geringerem Ausmaß Ban Ki Moon, haben hierauf aufgebaut. Gute Dienste können von Missionen erbracht werden, die auf Ersuchen des Generalsekretärs oder der Generalversammlung eingerichtet werden, und solchen, die dem direkten Mandat des Sicherheitsrats unterstellt sind. Letztere machen gleichzeitig den Großteil der politischen Missionen aus.

Trotz des möglichen Einsatzes Guter Dienste zur Förderung von Friedensprozessen, wird der politische Auftrag einer Mission vom Stadium des Konfliktzyklus des betroffenen Landes bestimmt. Nur sehr wenige Missionen

spielen eine ausschließlich präventive Rolle im Sinne der Prävention gewaltsamer Konflikte, solange diese noch gar nicht ausgetragen werden. Ein Grund für dieses Defizit besteht darin, dass die in einen Konflikt involvierten Parteien das Problem nicht durch Einschaltung der VN „internationalisieren“ wollen, da sie verstärkte internationale Kontrolle und Konsequenzen durch den Sicherheitsrat, z. B. in Form von Sanktionen, befürchten. Jedoch können politische Missionen nach Ausbruch des Konflikts ein Instrument zu dessen Beilegung sein, indem einschlägige Diplomatie- und Schlichtungsbestrebungen vorangetrieben werden. Sobald eine Konfliktlösung die Zustimmung der Konfliktparteien gefunden hat, spielen Feldeinsätze mittels Maßnahmen, welche das Wiederaufleben oder die Eskalation von Konflikten verhindern, weiterhin eine wichtige Rolle. Sie tragen darüber hinaus zur Bildung nationaler und regionaler, kurz- und langfristiger Präventionskapazitäten bei.

2.1 Die Rolle des VN-Sicherheitsrats

Die Mehrheit der politischen VN-Missionen wird durch das primäre Beschluss- und Exekutiv-Organ der Organisation, den Sicherheitsrat, mandatiert. Ausnahmen stellen diejenigen Missionen dar, welche entweder von der Generalversammlung eingerichtet werden oder solche, die auf Initiative des Generalsekretärs durch einen Austausch von Schreiben mit dem Präsidenten des Sicherheitsrats eingerichtet werden, wie zum Beispiel im Falle des VN-Regionalbüros in Zentralasien. Im Zuge der Mandatierung einer Mission bittet der Rat den Generalsekretär in der Regel um die Erarbeitung eines strategischen Arbeitsplans, welcher den grundsätzlichen Aufbau der Mission, die Organisationsstruktur sowie das vorgesehene Budget darlegt. Soweit es die Umstände erlauben, tritt der Generalsekretär zudem an die Konfliktparteien heran, um ein für beide Seiten akzeptables und umsetzbares Mandat zu entwerfen, welches dann vom Sicherheitsrat bewilligt werden muss.

Da sich politische Missionen ausschließlich auf politische Überzeugungskraft stützen, stellt die internationale Legitimation in Form der Autorisierung durch den Rat deren wichtigstes Mittel zur Einflussnahme dar. Insofern ist es umso wichtiger, dass die Konfliktparteien, das betroffene Land und in manchen Fällen zudem einflussreiche regionale Akteure die Mission billigen und zur Kooperation bereit sind. Dabei haben Missionen mit regionalem

Zuschnitt möglicherweise einen Vorteil gegenüber solchen mit Fokus auf einem einzigen Land, da Mitgliedsstaaten mitunter eher geneigt sind, eine Mission mit einem breiteren regionalen Mandat zu akzeptieren, als solche, die sich auf länderspezifische Angelegenheiten beschränken.

In beiden Fällen kann das Bestreben einer Konsensfindung zwischen den Schlüsselakteuren mitunter zu Mandaten mit beschränkter Reichweite führen, wie beispielsweise im Fall der VN-Mission in Nepal, wo Indien sich gegen eine zu politische Rolle der VN stellte und sich stattdessen für ein eng definiertes Mandat einsetzte. Andere Missionen wiederum kranken an zu weit gefassten Definitionen, welche weder ihren Kapazitäten, noch ihren finanziellen Mitteln entsprechen. Das VN-Büro für Westafrika zum Beispiel, welches mit 27 Angestellten trotz der regionalen Reichweite die kleinste politische Mission in Westafrika darstellt, hat eine stetige Ausweitung seiner Mandatsaufgaben und -funktionen erfahren, ohne eine entsprechende Aufstockung der zur Verfügung stehenden Mittel.

Mandate werden normalerweise für einen Zeitraum von sechs Monaten erteilt, ihre Fortsetzung, Beendigung und mögliche Änderungen werden halbjährlich vom Sicherheitsrat geprüft. Der Entscheidungsprozess wird durch regelmäßige analytische Lageberichte des Generalsekretärs begleitet, der zudem dem Sicherheitsrat Empfehlungen zur Fortsetzung einer Mission oder zur Veränderung ihrer Mandatsaufgaben zur Erörterung vorlegt. Darüber hinaus wird der Rat regelmäßig durch die Leitung der jeweiligen Missionen informiert. Insofern spielt der Sicherheitsrat eine aktive Rolle bei der Nachbereitung und Überprüfung des Erfolgs einer Mission hinsichtlich der Umsetzung ihrer Mandatsaufgaben.

Da sich politischer Fortschritt schwer messen lässt – besonders innerhalb festgelegter Zeitabschnitte – ist die Festsetzung eines Auslaufdatums einer Mission und die Bewertung, inwiefern die erklärten Ziele erreicht wurden, eine komplizierte Angelegenheit. Dennoch benötigen politische Missionen Exitstrategien, damit sie sich nicht über das Zeitfenster hinaus ausdehnen, innerhalb dessen effektive Unterstützung geleistet werden kann. Dies gilt für einige Missionen auf dem Balkan, welche nun bereits seit über einem Jahrzehnt Teil der dortigen politischen Landschaft sind. Im Rahmen der Entwicklung von Exitstrategien kann der Sicherheitsrat Bewertungs-

maßstäbe festlegen, um prioritäre Handlungsbereiche zu identifizieren und Fortschritte bei den Mandatsaufgaben zu bemessen. Trotz der problematischen Messbarkeit politischen Fortschritts können realistische und maßgeschneiderte Bezugsgrößen für ein Mandat eine Hilfestellung zur Identifikation von Fort- oder Rückschritten beim Erreichen der Mandatziele sein und dem Sicherheitsrat die Informationen liefern, die er für seine Entscheidungsfindung benötigt. Indem sie verdeutlichen, was eine Mission tatsächlich erreichen kann (und was nicht) können entsprechende Bewertungsmaßstäbe auch den Umgang mit unangemessenen Erwartungen in den jeweiligen Einsatzländern erleichtern.

2.2 Typen politischer Missionen

Die im Kern „politische Arbeit“, als entscheidendes Merkmal für politische Missionen, ist immer noch eine breite Definition. Sie umfasst entsprechend verschiedene Missionstypen, deren genaue Zuständigkeiten auf ihren spezifischen Kontext zugeschnitten sind. Die folgenden Missionen, die sich grob in vier Gruppen einteilen lassen, illustrieren die Bandbreite dieser Arbeit:

- **Missionen zur Unterstützung der Regierungsführung:** Umfangreiche Missionen mit hoher öffentlicher Sichtbarkeit, welche eng mit den jeweiligen Regierungen vor Ort zusammenarbeiten, um kritische Sektoren wie Sicherheit, Regierungsführung, Wirtschaftsentwicklung und regionale Zusammenarbeit zu verbessern.

Im Jahr 2010 machten die VN-Missionen in Afghanistan und im Irak, welche zu dieser Gruppe gehören, Fortschritte in diesen Bereichen, indem sie Wahlprozesse erfolgreich unterstützten. Sie spielen auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Förderung des politischen Dialogs zwischen den jeweiligen Regierungen und anderen Akteuren.

- **Missionen zur Unterstützung von Friedensprozessen:** Mittel bis klein angelegte Missionen, welche Länder bei der Umsetzung von Friedensprozessen unterstützen und zur Förderung von Stabilität insgesamt beitragen.

Missionen in dieser Kategorie umfassen das Büro des VN-Sonderkoordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten und das Politische Büro der Vereinten

Nationen für Somalia, welche den Versöhnungsprozess der betroffenen Länder mit unterschiedlichem Erfolg unterstützen, und gleichzeitig darauf abzielen, ihre Position als glaubwürdige Gesprächspartner für alle Parteien aufrechtzuerhalten.

- **Büros zur Friedenskonsolidierung:** Missionen, welche in Ländern eingesetzt werden, die ein Friedensabkommen unterzeichnet haben und in die Post-Konflikt-Phase eingetreten sind. Diese Missionen unterstützen Regierungen bei Friedenskonsolidierungsbestrebungen, häufig durch die Koordination von Strategien und Programmen der VN-Akteure vor Ort im Bereich humanitärer Hilfe und Entwicklung.

Zum Beispiel arbeiten das integrierte Büro der VN zur Friedenskonsolidierung in Sierra Leone und das integrierte VN-Büro zur Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau gemeinsam mit der VN-Kommission für Friedenskonsolidierung [UN Peacebuilding Commission (PBC)]² daran, Maßnahmen im Bereich Friedenskonsolidierung zu bündeln. Ziel ist es, die Belastung für die Regierungen vor Ort zu reduzieren, die sich aus der Zusammenarbeit mit verschiedenen VN-Akteuren im Bereich Entwicklung und humanitärer Hilfe ergibt.

- **Regionalbüros:** Missionen, die sich nicht nur mit grenzübergreifenden Sicherheitsbedrohungen, wie Drogenhandel und organisiertem Verbrechen, befassen, sondern die Länder auch dabei unterstützen, politische Lösungen für Probleme zu finden, die größere, sowohl interne als auch grenzüberschreitende, Konflikte auslösen könnten.

So hat beispielsweise das VN-Büro für Westafrika [zusammen mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS)] dazu beigetragen, eine Zuspitzung der explosiven Situation in Guinea zu verhindern und letztendlich den Weg für die ersten demokratischen Präsidentschaftswahlen des Landes Ende 2010 zu ebnen. Ebenso spielte das VN-Regionalzentrum für Zentralasien nach dem Gewaltausbruch in Kirgisistan durch die Förderung von Dialog und Austausch zwischen regionalen Organisationen und humanitären Helfern vor Ort eine Schlüsselrolle in der internationalen Reaktion auf die folgende humanitäre Krise.

2. Die PBC ist ein intergouvernementales Forum, welches Schlüsselakteure und Interessensgruppen zusammenführt, um integrierte Strategien für Aufschwung und Friedenskonsolidierung zu entwickeln und zu festigen.

2.3 Gemischte Erfahrungen

Angesichts der verschiedenen Gegebenheiten in den Ländern, in denen politische Missionen aktiv werden, unterscheiden sich auch die jeweiligen Erfahrungen. Politische Missionen können bezüglich bestimmter Aspekte ihrer Arbeit große Erfolge erzielen und bei der Umsetzung anderer zurückfallen. Dies gilt insbesondere für Missionen, die inmitten eines ungewissen politischen Umfelds und einer prekären Sicherheitslage operieren, wodurch ihre politische Arbeit und Wirksamkeit beeinträchtigt wird. Mitte 2010 gelang es beispielsweise dem Büro des VN-Sonderkoordinators für den Friedensprozess im Nahen Osten einen Durchbruch bei den Verhandlungen über einen besseren Zugang für humanitäre Hilfe und andere Güter nach Gaza zu erreichen. In der Funktion als Berater der Konfliktparteien und bei der Zusammenarbeit mit dem Nahost-Quartett war dem Büro indes weniger Erfolg bei der Beeinflussung politischer Prozesse und der Förderung einer friedlichen Konfliktlösung beschieden.

Alle politischen Missionen, gleich welcher Art, zeigen die besten Ergebnisse, wenn sie als neutral wahrgenommen werden und eng mit den relevanten politischen Akteuren zusammenarbeiten. Dies gilt für das VN-Regionalzentrum für Zentralasien, dessen Leitung sich als glaubwürdiger Partner für die politische Führung der Mitgliedstaaten des Zentrums erwiesen hat. Die Mission bietet hier Möglichkeiten zum Dialog zwischen Regierungen, die bisher keine bilateralen Diskussionen zu Angelegenheiten, die beide Seiten betreffen, geführt haben. Entsprechend hat die politische Mission im Irak aufgrund ihres hohen Ansehens bei unterschiedlichen staatlichen Stellen wichtige Beiträge für die politische Entwicklung des Landes geleistet, besonders durch die Vermittlung bei den Beziehungen zwischen Arabern und Kurden. Im Gegensatz dazu glückte die Zusammenarbeit zwischen der Mission und der Regierung in Burundi offensichtlich nicht. Dort bat Ende 2009 die Regierung darum, die Leitung der Mission auszuwechseln, da diese von den Machthabern als zu kritisch wahrgenommen wurde. Die Mission wurde nun auf Ersuchen der Regierung verkleinert.

Im Idealfall werden gut funktionierende Beziehungen durch ein starkes, die Übergangsprozesse begleitendes politisches Rahmenwerk sowie durch eine geschlossene Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für den

Auftrag einer Mission flankiert. Dies gilt zum Beispiel für die Mission in Sierra Leone, welche eng mit der Regierung zusammenarbeitet und ihre eigenen Richtlinien mit der *Agenda for Change* der Regierung abgestimmt hat. Die Mission findet weitreichende Anerkennung für ihre erfolgreiche Unterstützung des relativ stabilen Friedenskonsolidierungsprozesses und findet auch in der internationalen Gemeinschaft geschlossenen Rückhalt. Allerdings müsste sich dies auch noch in einer Aufstockung der finanziellen Mittel niederschlagen, um Kapazitäten und Arbeit der Mission zu stärken. Im Gegensatz dazu zeigt die Unterstützung politischer Prozesse durch die politische Mission in Somalia bislang kaum positive Ergebnisse. Gründe hierfür sind das mangelnde Engagement der Schlüsselakteure sowie differierende, häufig kontraproduktive Ansätze der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft.

2.4 Weitere Organisationen, die politische Missionen mandatieren

Politische Missionen sind weder neu – sie wurden seit Beginn der 1990er Jahre entsandt – noch sind sie ausschließlich auf den Rahmen der VN beschränkt. Andere multilaterale Organisationen, wie die EU, die OSZE, die AU, die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) setzen ebenfalls Feldmissionen und Sonderbeauftragte, vornehmlich im Bereich Guter Dienste, ein.

2010 unterhielten die EU und die OSZE insgesamt 22 solcher Missionen, vor allem auf dem Balkan, aber auch in Zentralasien. In Afrika haben die AU und die ECOWAS mehrere Präsenzen etabliert, die mit Prävention und Frühwarnsystemen sowie mit Vermittlungsaufgaben und der Unterstützung von Prozessen der Friedenskonsolidierung befasst sind. Darunter fallen das *Panel of Eminent African Personalities* der AU samt Koordinations- und Verbindungsbüro, das seine Arbeit 2007 nach den umstrittenen Wahlen in Kenia aufnahm, sowie die vier subregionalen Büros des Frühwarn- und Reaktionsnetzwerks der ECOWAS und die Büros der Sonderbeauftragten in Côte d'Ivoire, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia und Togo. In Lateinamerika und der Karibik unterhält die OAS Missionen, die den Friedensprozess in Kolumbien unterstützen, das Grenzgebiet zwischen Belize und Guatemala überwachen und vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Kolumbien und Ecuador fördern.

Ähnlich wie die politischen Missionen der VN sind diese Missionen mit verschiedenen Aufgaben im Bereich Entwicklung und humanitärer Hilfe betraut. Sie konzentrieren sich jedoch auf die politische Dimension indem sie politische Prozesse unterstützen. Zudem sind sie ebenfalls von ihren jeweiligen multilateralen Entscheidungsorganen – dem Rat der Europäischen Union, dem Ständigen Rat der OSZE und dem Friedens- und Sicherheitsrat der AU – mandatiert. Auch hier ist es vor allem die internationale Legitimation, die den Missionen erst ihren politischen Handlungsspielraum eröffnet.

3. Funktionselemente politischer VN-Missionen und ihre Verbindung mit der Zentrale in New York

Effektive politische Arbeit in brisanten Situationen bedarf einer angemessenen Ausstattung mit finanziellen Mitteln, Personal und Logistik, damit die Mission ihren Auftrag erfüllen kann. Das UN-Gremium, welches politischen und friedenssichernden Feldmissionen in all diesen Bereichen substantielle Unterstützung zur Verfügung stellt, ist die Hauptabteilung Feldunterstützung (Department for Field Support, DFS).

3.1 Das DFS – Technischer Anker in New York

Das DFS berät bei der Finanzierung von Missionen und bietet strategische Orientierung und Unterstützung bei der Budgeterstellung. Dies betrifft die Finanzierung des Personals, der Betriebskosten einschließlich Transport, Kommunikation, der Lieferungen und Leistungen sowie Programmkosten, zum Beispiel für Öffentlichkeitsinformation und Trainingsprogramme. Am Hauptsitz in New York vertritt das DFS zudem die Interessen der politischen Missionen in den verschiedenen zwischenstaatlichen Haushaltsausschüssen. Letztes Jahr lag das Budget der VN für die 19 politischen Missionen (einschließlich 5 Sondergesandter ohne größere Präsenz im Feld) bei 600 Millionen USD, wobei die beiden Großoperationen in Afghanistan und im Irak am kostspieligsten waren. Im Vergleich mit Missionen zur Friedenssicherung, deren Kosten sich im Zeitraum 2009 bis 2010 auf 7,9 Milliarden USD beliefen, arbeiten politische Missionen mit äußerst bescheidenen Ressourcen. Sie sehen sich in Budgetfragen jedoch mit einigen Herausforderungen konfrontiert, welche im letzten Abschnitt näher diskutiert werden.

Ein weiterer wesentlicher Arbeitsbereich des DFS ist die Beratung bei der Rekrutierung von Mitarbeitern, die vor Ort eingesetzt werden, sowie die Unterstützung beim Auswahlverfahren der Führungsteams. Dies ist von zentraler Bedeutung für die Mission, da sich die Situation vor Ort schnell ändern kann und der Personalbedarf entsprechend angepasst werden muss. Da die Arbeit politischer Missionen über das rein Politische hinausgeht, müssen die Mitarbeiter gut ausgebildet sein, und über verschiedene Fähigkeiten verfügen; sie müssen sich an verschiedene Kulturen anpassen können und die Bereitschaft mitbringen, in einem brisanten Sicherheitsumfeld zu arbeiten. Im letzten Jahr arbeiteten 1020 internationale zivile Mitarbeiter in über 24 Berufsgruppen, verteilt auf die 19 politischen Missionen in den Bereichen politische Angelegenheiten, Öffentlichkeitsinformation, allgemeine Verwaltung, Logistik, soziale und Wirtschaftsangelegenheiten, Wahlen sowie im Bereich von Maßnahmen zur Herstellung von Rechtssicherheit. Darüber hinaus stellt das DFS Logistikunterstützung für die politischen Missionen zur Verfügung, so dass die tägliche Kommunikation, Transporte und die Lieferung von Versorgungsgütern und anderem sichergestellt sind.

3.2 DPA, DPKO und PBC – Politische und strategische Orientierung für Feldeinsätze

Die VN-Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department for Political Affairs, DPA) ist hingegen bei den meisten politischen Missionen für die Gesamtaufsicht und die politischen Leitlinien, sowie für die weitere Unterstützung zuständig. Lediglich eine politische Mission, die VN-Hilfsmission in Afghanistan, wird von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department for Peacekeeping Operations, DPKO) geleitet, die, wie der Name bereits sagt, im Allgemeinen Einsätze zur Friedenssicherung betreut. Bis vor kurzem waren die Zuständigkeitsbereiche der beiden Abteilungen klar voneinander getrennt. Leitete das DPA beispielsweise die Vermittlungsbemühungen während eines Konflikts, zog es sich zurück, sobald der Friedensprozess abgeschlossen war (womit auch institutionelle Erfahrungen, Wissen und politische Übersicht verloren gingen). In vielen Fällen übernahmen dann Friedenssicherungseinsätze die Absicherung sowie die Unterstützung bei der Umsetzung der erreichten Übereinkommen. Mit der Zunahme multidimensionaler Mandate für Friedenssicherungseinsätze, die – neben militärischen und polizeilichen – auch po-

litische und friedenskonsolidierende Aufgaben mit einschließen, hat man zunehmend erkannt, dass Friedensstiftung, Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung nicht als voneinander unabhängige, nacheinander ablaufende Prozesse verstanden werden dürfen. Stattdessen strebt die VN nach einem umfassenderen Ansatz, der die verschiedenen Prozesse miteinander verbindet. Die bereits genannte Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) ist die Institution, welche diesen umfassenden Ansatz unterstützen soll, indem sie Ressourcen für Friedenskonsolidierungsmaßnahmen zusammenführt, Beratung bei der Erstellung integrierter Strategien zur Friedenskonsolidierung und für die wirtschaftliche Erholung anbietet und sicherstellt, dass Post-Konflikt-Staaten im Fokus der Aufmerksamkeit bleiben. In der Praxis ist die PBC diesem Anspruch bisher nur eingeschränkt gerecht geworden, was nicht zuletzt daran liegt, dass sie derzeit lediglich fünf Länder (von denen in vier derzeit politische Missionen durchgeführt werden) betreut. Eine strategische Überprüfung aus dem Jahr 2010 zu den ersten fünf Jahren des Engagements der PBC, bietet nun eine grundlegende Orientierung für eine zukünftig bessere Zielerreichung und zur Unterstützung einer größeren Bandbreite an Ländern.

3.3 Integration im Einsatzland

Auf Ebene der Mission im Einsatzland wurde der umfassende Ansatz zur Integration zum Leitbild für alle Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen, in denen die VN zum einen Länderteams vor Ort haben (die sich aus verschiedenen VN-Organisationen, -Fonds und -Programmen zusammensetzen), und zum anderen einen multidimensionalen Friedenssicherungseinsatz bzw. eine politische Mission durchführen. Um die Effizienz und Effektivität der Arbeit der VN zu maximieren, strebt der integrierte Ansatz danach, die verschiedenen Elemente von Friedenseinsätzen zu verbinden, wie beispielsweise politische Aufgaben, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe, Menschenrechtsmonitoring und -beratung und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit. Generell kann eine Mission strukturell umso stärker integriert werden, je stabiler ein Land ist. Im Jahr 2010 wurden lediglich zwei politische Missionen, in Sierra Leone und in Burundi, vollständig strukturell integriert und von einem Bevollmächtigten des Generalsekretärs (Executive Representative of the Secretary-General, ERSG) geleitet. Dabei hat der ERSG eine dreifache Funktion, da dieser

die Aufgaben der Missionsleitung mit denen des Vor-Ort-Koordinators für Entwicklungszusammenarbeit (Resident Coordinator, RC) und des Koordinators für humanitäre Hilfe (Humanitarian Coordinator, HC), die für die Koordination und Harmonisierung der UN-Länderteams (UNCTs) zuständig sind, in sich vereint. In anderen Fällen sind die Rollen des RC und des HC in der des stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Deputy Special Representative of the Secretary-General, DSRS)G) zusammengefasst. Bei diesen weniger integrierten Missionen übernimmt der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General, SRS)G) die allgemeine Leitung und politische Steuerung der VN-Aktivitäten, während sein Stellvertreter für die Koordination der VN-Länderteams verantwortlich ist. In einem dritten Modell minimal integrierter Feldeinsätze, wie beispielsweise in Somalia, werden Missionen von einem SRS)G) oder RSG) geleitet, wobei die RC/HC-Funktionen außerhalb der Struktur der Mission liegen und vom vor-Ort-Koordinator für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe übernommen werden, der institutionell dem Entwicklungsprogramm der VN (United Nations Development Programme, UNDP) zugehörig ist und zusätzlich durch das Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA) unterstützt wird.

3.4 Die zentrale Stellung der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (SRS)G)

Unabhängig vom Grad der Integration einer Mission ist der SRS)G) (oder ERSG / RSG) mit dem Rang des Beigeordneten Generalsekretärs oder sogar mit dem des Untergeneralsekretärs die höchste Autorität der VN im Einsatz vor Ort und verfügt somit über beträchtlichen Einfluss und Exekutivgewalt. Der SRS)G) ist für das Management aller Komponenten einer Mission verantwortlich, für die Umsetzung des Mandats der Mission sowie deren reibungslosen Ablauf. Des Weiteren muss er oder sie vor Ort für eine klare Situationsanalyse sorgen, Orientierungshilfen für die Ziele und die Strategie der Mission geben, dem Sicherheitsrat über den Fortschritt der Mission berichten und Empfehlungen für das weitere Vorgehen aussprechen. Wie die Missionsmitarbeiter, muss auch der SRS)G) über eine Reihe von Qualifikationen verfügen, die über die unerlässliche Kompetenz in der politischen Verhandlung und Vermittlung hinaus-

gehen und zusätzlich Führungsqualitäten aufweisen, die zur Betreuung einer kulturell vielfältigen, häufig rotierenden Belegschaft nötig sind. Effektive Führungsarbeit ist für den Erfolg einer Mission entscheidend, deren Verlauf durch die Fähigkeiten und den Charakter einer Führungspersonlichkeit stark beeinflusst werden kann. Üblicherweise arbeiten SRSGs eng mit speziell zugeordnetem Unterstützungspersonal im VN-Hauptquartier zusammen, welches Empfehlungen zur strategischen Ausrichtung der Mission gibt, praktische Leitlinien formuliert und den Fortschritt überwacht. Wie eng das Zusammenwirken zwischen Feldmission und Zentrale in New York genau ausfällt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, unter anderem von den im Hauptquartier zur Verfügung stehenden Ressourcen für Unterstützungspersonal, und zu einem gewissen Grad auch davon, inwieweit der SRSG eine Zusammenarbeit mit New York aktiv anstrebt. Dies kann von Mission zu Mission stark variieren; einige SRSGs sind mit dem DPA in täglichem Kontakt, andere kommunizieren unregelmäßig mit der VN-Zentrale und stehen dieser weniger nahe.

4. Herausforderungen für politische Missionen und Möglichkeiten zu ihrer Bewältigung

Politische Missionen haben eine Reihe finanzieller und operativer Hürden zu überwinden, wobei die finanziellen Sorgen besonders schwer wiegen. Anders als bei Einsätzen zur Friedenssicherung für die eigene, unabhängige Finanzierungsmechanismen existieren, die eine flexible und termingerechte Bereitstellung von Geldern erlauben, beziehen politische Missionen ihre Mittel aus dem regulären VN-Haushalt. Dieses Budget wird jedes zweite Jahr berechnet. Da bei dieser Art der Finanzierung ein fest zugeordneter Etat zur Unterstützung politischer Missionen fehlt, ist eine schnelle Reaktionsfähigkeit auf die sich rasch verändernden Umstände, in denen politische Missionen durchgeführt werden, nur bedingt gegeben. Folglich sind die Missionen für viele ihrer operativen und unterstützenden Aktivitäten auf zusätzliche finanzielle Mittel angewiesen, die wiederum von einer erfolgreichen Mittelbeschaffung durch den Generalsekretär oder die jeweiligen Missionsleitungen bei den VN-Mitgliedsstaaten abhängen. Dies schränkt die Möglichkeiten der Missionen ein, schnell auf Krisen zu reagieren, und führt dazu, dass es im Hauptquartier wenig Personal gibt, das die Missionen mit politischen Analysen, Beratung und allgemeiner Unterstützung versorgen kann.

Von den Personalengpässen sind auch die Feldeinsätze betroffen, obwohl sie hier nicht immer auf finanzielle Beschränkungen, sondern auch auf Probleme in der Führungsebene sowie ungeeignete Einstellungsverfahren zurückzuführen sind. Kandidaten zu finden, die den vielfältigen Qualifikationsanforderungen entsprechen, ist keine einfache Aufgabe. Hinzu kommen schwerfällige Einstellungsstrukturen, welche den sich schnell verändernden Bedürfnissen vor Ort kaum gerecht werden. Mitarbeiter bemängeln zudem, dass sich die gegenwärtige Struktur des DFS eher für den Personalbedarf bei groß angelegten Friedenssicherungseinsätzen als für die eher außergewöhnlichen, sehr spezifischen Anforderungen politischer Missionen eignet. Wegen dieser Kombination aus Defiziten blieben bei manchen Missionen bis zu 40 Prozent der Stellen unbesetzt, wodurch ihre Fähigkeit, die Mandatsaufgaben zu erfüllen, stark eingeschränkt wird. Dies betrifft auch die Entsendung von Führungspersonal, was auf besonders dramatische Weise deutlich wurde, als die Stelle des stellvertretenden SRSG in Afghanistan im Zeitraum zwischen 2009 und 2010 für sechs Monate unbesetzt blieb. Das Fehlen einschlägiger Verantwortungs- und Feedbackmechanismen für hochrangiges Führungspersonal vor Ort, welche sicherlich die Gesamtleistung beeinflussen würden, stellt ein weiteres Problem dar. Man muss den VN jedoch zugute halten, dass sie Initiativen ins Leben gerufen hat, um sich dieser Probleme anzunehmen, so zum Beispiel die *Globale Strategie zur Unterstützung der Feldeinsätze*, die im Juli 2010 die vorläufige Zustimmung der Generalversammlung erhalten hat, und die *Civilian Capacity Review*, die unlängst fertig gestellt und veröffentlicht wurde.

Insgesamt hat die internationale Gemeinschaft trotz der weithin verbreiteten Ansicht, dass Konfliktprävention, Friedensstiftung und Friedenssicherung keine nacheinander ablaufenden, linearen Prozesse sind, noch immer Schwierigkeiten, diese Aktivitäten effektiv miteinander zu verbinden, wodurch die internationale Reaktion auf Krisen beeinträchtigt wird.

Um diese Hürden abzubauen und die politischen Missionen künftig zu stärken, sollten die Mitgliedstaaten der VN sich darum bemühen:

- durch bessere Koordination und Kooperation zwischen der PBC und dem Sicherheitsrat die institutionelle Aufsicht über politischer Missionen sowie die jeweiligen Funktionen der VN in der Friedensstiftung,

-sicherung und -konsolidierung auszubauen. Des Weiteren sollten die Mitgliedsstaaten die Rolle der PBC stärken, indem sie die im Überprüfungsbericht aus 2010 vorgetragenen Empfehlungen unterstützen, sodass unter anderem auch mehr Post-Konflikt-Staaten von der Unterstützung durch die PBC profitieren können. Die Mitgliedsstaaten sollten darüber hinaus die Bemühungen in den Ländern, welche derzeit von der PBC betreut werden, uneingeschränkt und mit Nachdruck unterstützen.

- Initiativen der VN, wie die bereits genannte *Globale Strategie zur Unterstützung der Feldeinsätze* und die *Civilian Capacity Review*, umfassend zu unterstützen und deren schnelle Umsetzung sicherzustellen. Die Mitgliedsstaaten sollten sich auch darauf verständigen, die Finanzierungsmethoden für politische Missionen zu ändern, idealerweise durch die Abkoppelung ihrer Finanzen vom regulären UN-Haushalt, wodurch die Budgets flexibler gehandhabt werden könnten. Eine neue Initiative des DPA und des DFS, welche sich mit der Verbesserung der Finanzierung und Unterstützung politischer Missionen beschäftigt, bietet den Mitgliedsstaaten die Gelegenheit, einen ersten Schritt in die richtige Richtung zu gehen.
- die „suit contributing countries“³ für politische Missionen zu diversifizieren. Der Großteil des zivilen Personals der zehn am stärksten bei politischen Missionen repräsentierten Länder kommt aus dem Norden. Die USA und das Vereinigte Königreich führen die Liste an, in der aber lediglich ein afrikanisches Land, Kenia, auftaucht. Da es wahrscheinlich ist, dass die Zahl der politischen Missionen in Afrika in den kommenden Jahren steigen wird, würden die dort durchgeführten Missionen von zusätzlichem Personal mit spezifischem Wissen über die Region und einem kulturellen und sprachlichen Bezug zum Zielland profitieren. Eine breiter gestreute Repräsentation der Schwellenländer unter den zivilen Mitarbeitern (Anfang 2010 war Brasilien durch lediglich vier Mitarbeiter vertreten, China sogar nur durch einen einzigen) würde eventuell auch deren Interesse und deren Beitrag zu den Aktivitäten politischer Missionen steigern. Mit Brasilien und Südafrika als nicht-ständigen Mitgliedern, bietet die

gegenwärtige Zusammensetzung des Sicherheitsrats eine gute Ausgangssituation dafür, den Schwellenländern bei der Gestaltung politischer Missionen zukünftig eine wichtigere Rolle zukommen zu lassen.

5. Ausblick

Als unparteiische und internationale Organisation besitzen die VN eine Legitimität, die sie in Kombination mit ihrer Erfahrung und Expertise in den Bereichen Konfliktprävention und -management zu einem wichtigen Akteur im Feld der friedlichen Konfliktbewältigung machen. Die von ihren multilateralen Mandaten ausgehende Autorität verleiht ihnen Einflussmöglichkeiten, die zahlreichen anderen Akteuren im Konfliktmanagement, wie beispielsweise auf bilateraler Basis agierenden einzelnen Staaten oder Nichtregierungsorganisationen, fehlen. So sind die VN in der Lage, in bestimmten Situationen zu agieren, in denen anderen Akteuren wegen geopolitischen oder sonstigen grundlegenden Faktoren die Hände gebunden sind. Soweit die nötigen Ressourcen vorhanden sind, können die VN zudem – und dies ist ein weiterer einzigartiger Vorteil – ihre für Entwicklung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe zuständigen Strukturen hinter ihren Bemühungen vereinen, damit diese an langfristigen Ansätzen zur Friedenskonsolidierung mitwirken.

Gelegentlich propagieren die VN politische Missionen als kostengünstige Alternative zu Friedenssicherungseinsätzen. Tatsächlich konnten auch zivile politische Missionen in einigen Fällen bei Aufgaben, die traditionell in den Zuständigkeitsbereich militärischer Friedensoperationen fallen, ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen – so zum Beispiel bei der VN-Mission in Nepal, die unter anderem die Kontrolle der Entmilitarisierungsvereinbarungen zum Ziel hatte und bei der Überwachungsmission der OSZE im Berg-Karabach-Konflikt. Ein Überblick über gegenwärtige Feldmissionen zeigt jedoch, dass politische Missionen meist zeitgleich mit Friedenssicherungseinsätzen stattfinden oder letztere ablösen, sobald ein gewisser Sicherheitsstandard erreicht ist. Somit stellen sie vielmehr eine Ergänzung als einen Ersatz für militärische Operationen dar. Da aber gerade in Afrika viele Friedenssicherungseinsätze in den nächsten Jahren auslaufen werden, wird politischen Missionen bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit voraussichtlich eine zunehmend wichtigere Rolle zukommen.

3. Die Autorin greift diesen Begriff von einem DPA-Beamten auf, der ihn während eines Treffens im UN-Hauptquartier im Oktober 2010 geprägt hat. [Gemeint sind die Länder, welche „Anzüge“ (engl. „suits“), also zivile Mitarbeiter für die politischen Missionen zur Verfügung stellen.]



Die VN und ihre politischen Missionen stehen allerdings auch diversen Herausforderungen gegenüber. Es wäre ein Fehler, solche Missionen als die Lösung für den internationalen Umgang mit Konflikten und deren Prävention anzusehen. Stattdessen sollten sie als ein – wenn auch sehr vielseitiges – Instrument des Sicherheitsrats zur Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit verstanden werden. Neben der Förderung der politischen Missionen der VN ist es daher ebenso wichtig, das Potenzial sowie die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen, wie beispielsweise der OSZE, der ECOWAS und der AU, weiter auszubauen, um so sicherheitspolitischen Herausforderungen auf breiterer Basis begegnen zu können. Eine Möglichkeit, diese Ansätze miteinander zu verbinden, könnte der Ausbau regionaler Büros sein, die im Kampf gegen grenzüberschreitende Bedrohungen mit den Mitgliedsstaaten, regionalen Organisationen, Entwicklungs- und VN-Akteuren gleichermaßen eng zusammenarbeiten und deren Reaktionsmechanismen stärken würden. Der Erfolg des vor kurzem eröffneten VN-Büros für Zentralafrika – das dritte VN-Büro mit regionalem Schwerpunkt – wird ein wichtiger Indikator für die weitere Entwicklung in diesem Bereich sein.



Über die Autorin

Alischa Kugel ist Programmverantwortliche im *Center on International Cooperation* (CIC) und Projektkoordinatorin für die Berichtserie *Review of Political Missions* des CIC, www.cic.nyu.edu.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Marius Müller-Hennig | Globale Friedens- und Sicherheitspolitik

Tel.: ++49-30-26935-7476 / Fax: ++49-30-26935-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen/Kontakt :
Sandra.Richter@fes.de

Globale Politik und Entwicklung

Das Referat Globale Politik und Entwicklung der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den Dialog zwischen Nord und Süd und trägt die Debatten zu internationalen Fragestellungen in die deutsche und europäische Öffentlichkeit und Politik. Es bietet eine Plattform für Diskussion und Beratung mit dem Ziel, das Bewusstsein für globale Zusammenhänge zu stärken, Szenarien zu entwickeln und politische Handlungsempfehlungen zu formulieren. Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie „Globale Friedens- und Sicherheitspolitik“, verantwortlich: Marius Müller-Hennig, Marius.Mueller-Hennig@fes.de.

VN-Sicherheitsrat im Fokus

Diese Publikation ist Teil der Serie „VN-Sicherheitsrat im Fokus“, die wesentliche Themen auf der Agenda des VN-Sicherheitsrates ebenso aufgreift wie seine Reform und Einbettung in das Gesamtsystem der Vereinten Nationen.



Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN: 978-3-86872-683-1

