

Kein Nachrichtendienst für das UN-Sekretariat

Zur Realität der Planung von UN-Friedenssicherungseinsätzen

Anne Lange

Die Planung von Friedenssicherungseinsätzen sollte idealerweise auf genauen und vollständigen Informationen aufbauen. Doch die Mitgliedstaaten haben kein Interesse, das UN-Sekretariat mit den dafür notwendigen nachrichtendienstlichen Fähigkeiten auszustatten, und stellen ihre eigenen Erkenntnisse nur begrenzt zur Verfügung. Warum das so ist und welche Auswirkungen dies auf die Planungsergebnisse hat, wird im vorliegenden Beitrag dargelegt.

Nachrichtendienste sind ihrem Ursprung nach ein nationalstaatliches Instrument. Im engeren Sinne besteht deren Zweck darin, Entscheidungsträger mit präzisen und rechtzeitigen Aufklärungserkenntnissen in ihrer Entscheidungsfindung zu unterstützen. Dabei charakterisieren nachrichtendienstliche Informationen klassischerweise deren innen-, außen- oder sicherheitspolitische Relevanz, wobei sie weiter gefasst sein und zum Beispiel auch wirtschaftsbezogene und soziostrukturelle Aspekte enthalten können.

Bei den Quellen zur Informationsgewinnung unterscheidet man allgemein zwischen menschlichen und sachlichen sowie zwischen offenen und geheimen Quellen. Zu den menschlichen Quellen werden in erster Linie Agenten und Informanten, jedoch in Konfliktgebieten insbesondere auch Deserteure, Kriegsgefangene und Flüchtlinge gezählt. Sachliche Quellen sind, zum einen, Bild-/Videoaufzeichnung, vor allem durch Satelliten- und Luftüberwachung, sowie, zum anderen, Technologien, mit welchen auf fremde Kommunikationsverbindungen zugegriffen wird (vor allem Funk, Radar und elektronische Kommunikation). Neben diesen geheimen Aufklärungsmitteln haben öffentlich zugängliche Quellen, insbesondere Printmedien, Hörfunk, Fernsehen und digitale Medien, in den letzten Jahrzehnten durch deren zunehmend bessere und schnellere Verfügbarkeit stark an Bedeutung gewonnen.

Die hauptsächliche nachrichtendienstliche Leistung ist, meist lückenhafte und sich widersprechende Informationen aus den einzelnen Quellen gegeneinander abzugleichen und zu Lagebildern und Berichten zu verdichten. Die vorhandenen Rohdaten werden dabei zunächst mittels Fotointerpretation, Übersetzung, Transkription und den Aufbau von Datenbanken in eine verwendbare Form gebracht. Im nächsten Schritt bewerten und interpretieren Informationsanalytiker dieses Material. Dies erfordert neben Sachexpertise ein hohes Maß an kreativem Denken und Intuition. Im letzten Schritt werden die Ergebnisse schließlich an die befugten Stellen verteilt.

Nachrichtendienstliche Aufklärung im UN-Sekretariat?

Die strikte Begrenzung der nachrichtendienstlichen Aufklärungstätigkeit auf Nationalstaaten ist in den letzten Jahrzehnten zunehmend aufgeweicht worden. Heute verfügen auch nichtstaatliche und transnationale Akteure, wie terroristische Netzwerke, multinationale Unternehmen und Think Tanks, über ernsthafte Aufklärungsfähigkeiten. Daher lohnt es, zu untersuchen, ob auch internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen nachrichtendienstliche Aufklärung einsetzen dürfen. Es überrascht nicht, dass die Debatte zu diesem Thema meist verkürzt ist auf die Gleichsetzung nachrichtendienstlicher Aufklärung mit Spionage; die Anwendung verdeckter Methoden und die damit einhergehende Arbeitsweise, die sich einer gesellschaftlichen Kontrolle entzieht, werden in den Vordergrund gestellt. Aufbauend auf diesem Verständnis galt lange Zeit, dass nachrichtendienstliche Aufklärung nicht mit dem Transparenzgebot der Vereinten Nationen und den klassischen Prinzipien der Friedenssicherung – Zustimmung der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Neutralität – vereinbar und deshalb verboten sei. Geprägt wurde diese Haltung unter anderem durch den zweiten UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld. Dieser hatte klargestellt, dass sich die Vereinten Nationen unter keinen Umständen die Hände mit Spionage schmutzig machen dürften,¹ – dass die Vereinten Nationen also auch in den schwierigsten Lagen die höchsten moralischen und ethischen Standards, gegen die nachrichtendienstliche Aufklärung verstoße, aufrechterhalten müsse.

Diese normative Argumentationslinie wird überlagert von nationalstaatlicher Interessenspolitik, die das traditionelle Verständnis des Souveränitätsprinzips in den Mittelpunkt stellt: Der Verdacht, die UN könnte die Mitgliedstaaten ausspionieren, wird dabei als Begründung vorgebracht, um dem UN-Sekretariat ein weitreichendes Aufklärungsmandat zu verwehren. Ferner werden Zweifel geäußert, dass die nationalen Militär- und Polizeikontingente der Friedenssicherungseinsätze nachrichtendienstliche Mittel nur für den Zweck der Mandatserfüllung und nicht auch im eigenen Interesse verwenden würden.

¹ Zitiert in: Conor Cruise O'Brien (Ed.), *To Katanga and Back: A UN Case History*, New York 1962, S. 76.



Anne Lange, geb. 1986, M.A. Internationale Verwaltung und Konfliktmanagement, Promotionsstipendiatin des Graduiertenkollegs ›Wicked Problems, Contested Administrations: Knowledge, Coordination, Strategy‹ an der Universität Potsdam.



System zur Erstellung eines Infrarotbildes des Vorausgeländes (FLIR – Forward Looking Infrared-Kamera) an einem chilenischen UN-Hubschrauber der MINUSTAH in Haiti. Foto: H. Lixenfeld, mit freundlicher Genehmigung von Dr. Walter Dorn

Bereits in den UN-Einsätzen während des Kalten Krieges gehörte militärische Aufklärung zumeist zum Standardprogramm.

Vor dem Hintergrund der Renaissance der Lehre vom Gerechten Krieg wird dem entgegengehalten, dass sich das Souveränitätsprinzip in modernen Friedensmissionen nicht auf die Konfliktparteien bezieht, sondern auf die Grundsätze der Charta und die Ziele von Mandaten, die auf diesen Grundsätzen beruhen. Deshalb müssten Konfliktparteien die Legitimität UN-mandatiertes Interventionen anerkennen und, sollten sie diese Legitimität untergraben, seien Friedenssicherungseinsätze mit allen notwendigen Mitteln und Fähigkeiten, die zur Mandatsverteidigung notwendig sind, auszustatten; dies schließt auch Aufklärungsfähigkeiten ein.

MIB und ORCI

Dieser völkerrechtliche Diskurs ist zwar wichtig, liegt jedoch fern der Realität: Bereits in den UN-Einsätzen während des Kalten Krieges gehörte militärische Aufklärung zumeist zum Standardprogramm. Dies wurde jedoch tabuisiert und erst in den letzten Jahren wissenschaftlich aufgearbeitet.² Die traditionellen Friedensoperationen des Kalten Krieges hatten die Aufgabe, einen Waffenstillstand zu überwachen, was die Anwendung nicht-verdeckter³ nachrichtendienstlicher Methoden erforderte. Für die komplexeren Friedenssicherungseinsätze seit den neunziger Jahren leistete dabei vor allem die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC) Pionierarbeit. Unter dem Eindruck eines sich verschärfenden Konflikts und einer damit einhergehenden zunehmenden Feindseligkeit gegenüber den UN-Truppen wurde die ONUC im zweiten Jahr ihres Bestehens um eine eigenständige Militärische Aufklärungsabteilung (Military Information Branch – MIB) erweitert. Dieser Prototyp einer MIB im Rahmen eines Friedenssicherungseinsatzes deckte sowohl den In-

formationsbeschaffungs- als auch Analysebedarf der Missionsführung ab, auch wenn die Anzahl der eingesetzten Agenten auf einige wenige begrenzt und die Kapazitäten zur Luftraumüberwachung mangelhaft waren.⁴ Aufgrund dieser positiven Erfahrung wurden alle nachfolgenden Friedenssicherungseinsätze routinemäßig mit MIBs ausgestattet.

Noch während des Kalten Krieges wurde zudem auf Initiative der USA, Großbritanniens und Frankreichs auch am UN-Amtssitz in New York mit dem Bereich Forschung und Informationsbeschaffung (Office for Research and the Collection of Information – ORCI) eine UN-eigene Aufklärungs- und Analyseabteilung eingerichtet. Diese wurde mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, einschließlich einer Frühwarnfunktion zur Erkennung drohender Konflikte. Jedoch wurde das ORCI durch eine Mehrheit der Entwicklungsländer stark in seinen Wirkungsmöglichkeiten eingeschränkt; neben der unzureichenden Personal- und Ressourcenausstattung war Teil des Problems, dass das ORCI keine eigenen Ermittlungsmissionen vor Ort entsenden durfte. Im Zuge der Gründung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) wurde das ORCI im Jahr 1992 schließlich abgeschafft.

SitCen und I&R-Unit

Auf Drängen von UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali und des DPKO wurden ein Jahr später zwei halbherzige Versuche unternommen, das ORCI zu ersetzen; Mandat und Ausstattung beider Organisationseinheiten spiegeln die Skepsis der Mitgliedstaaten gegenüber einer Aufklärungsfähigkeit des UN-Sekretariats wider: Das Lagezentrum (Situation Centre – SitCen) ist begrenzt auf offene Quellen und Berichte der UN-Landesbüros; die Verbindungen zu Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten sind bewusst schwach gehalten. Nach einigen Mandatsänderungen hat das SitCen heute die Funktion einer 24-Stunden-Operationszentrale. Sie ist jedoch weniger mit der operativen Aufsicht von Feldeinsätzen im Sinne einer militärischen Kommandozentrale befasst, sondern vorrangig mit der Steuerung der Kommunikation zwischen dem Amtssitz in New York und den Feldeinsätzen, humanitären UN-Organisationen und Vertretungen der Mitgliedstaaten. Daneben ist das SitCen für die tägliche und wöchentliche Berichterstattung über die Tätigkeit aller Friedenssicherungseinsätze sowie einiger politischer und humanitärer Missionen verantwortlich. Schließlich unterstützt es die strategische Planung im Sekretariat mit Kartenmaterial, Statistiken sowie politischen und wirtschaftsbezogenen Analysen.

In Ergänzung zum SitCen wurde die Gruppe Information und Forschung (Information and Research Unit – I&R-Unit) geschaffen. Sie wurde bewusst mit Experten von Nachrichtendiensten der ständigen

Mitglieder im Sicherheitsrat (außer China) besetzt, die den Informationsfluss zwischen ihren nationalen Sicherheitsbehörden und dem DPKO institutionalisieren sollen. Andere Mitgliedstaaten argwöhnten jedoch von Beginn an, dass vor allem die USA die ›I&R-Unit‹ nutzen würden, um durch selektive und falsche Informationen die Entscheidungsprozesse im Sekretariat strategisch zu beeinflussen. Mit dem Beschluss der Generalversammlung, die Praxis einiger weniger Mitgliedstaaten, dem Sekretariat sogenanntes Gratispersonal zu überlassen, zu beenden, wurde auch die ›I&R-Unit‹ 1999 abgeschafft.⁵

EISAS

Das Fehlen strategischer Planung im Bereich Frieden und Sicherheit bemängelte jedoch der sogenannte Brahimi-Bericht im Folgejahr, nicht zuletzt unter dem Eindruck der traumatischen Ereignisse in Ruanda⁶ und Srebrenica sowie der stetigen Erweiterung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen. So empfiehlt der Brahimi-Bericht die Schaffung eines »professionelle(n) System(s) im Sekretariat für die Sammlung von Informationen über Konfliktsituationen, die effiziente Weitergabe dieser Informationen an einen breiten Nutzerkreis, die Erstellung grundsatzpolitischer Analysen und die Entwicklung langfristiger Strategien«. ⁷ Zu diesem Zweck sollte beim Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit (EAFS, Eng. Executive Committee for Peace and Security – ECPS)⁸ eine zentrale Aufklärungskapazität eingerichtet werden. Das SitCen und die bereits in den Hauptabteilungen bestehenden Einheiten mit Aufklärungs-kompetenz⁹ sollten in diese neue Kapazität, das EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS) integriert werden. Dem EISAS sollte darüber hinaus Militäranalysiker, Experten im Bereich Internationale Organisierte Kriminalität und Spezialisten für Informationssysteme zur Seite gestellt werden. Die EISAS-Initiative wurde jedoch rasch in den zuständigen Ausschüssen der UN-Generalversammlung mehrheitlich abgelehnt¹⁰ – wohl nicht zuletzt deshalb, weil der amerikanische Ständige Vertreter John Bolton das EISAS als potenzielle ›CIA für die UN‹ geißelte.¹¹

Kleine verstreute Teams

Nach diesem Fehlschlag wurden keine weiteren Schritte zur Schaffung einer ähnlich wirksamen Informationssammlungs- und Analyseeinheit im UN-Sekretariat unternommen. Das UN-Sekretariat muss daher improvisieren: Kleine Teams mit einem geringen Professionalisierungsgrad, verteilt auf eine Vielzahl von Hauptabteilungen, teilen sich die Zuständigkeiten. Exemplarisch dafür steht die Strategische Planungszelle, die im Jahr 2006 im DPKO gegründet wurde, um alleinig die Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon (UNIFIL) mit der not-

wendigen Analyse zu versorgen. Sie soll insbesondere die Entwicklung von Bedrohungsszenarien und Plänen für Eventualfälle unterstützen. Weitere relevante Kapazitäten innerhalb des DPKO sind überwiegend dem Büro für militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs – OMA) angegliedert. Dazu zählen der Militärische Planungsdienst sowie das erst im Jahr 2009 geschaffene ›Assessment Team‹. Darüber hinaus soll die Gruppe Forschung und Liaison, die dem SitCen angegliedert ist, Aufklärungserkenntnisse von strategischer Relevanz beitragen; zu diesem Zweck sollen Verbindungspositionen in anderen internationalen Organisationen und nationalen Nachrichtendiensten geschaffen werden, die mit DPKO-Mitarbeitern zu besetzen sind.

Kleine Teams mit einem geringen Professionalisierungsgrad, verteilt auf eine Vielzahl von Hauptabteilungen, teilen sich die Zuständigkeiten.

² Vgl. Walter A. Dorn und David J.H. Bell, *Intelligence and Peacekeeping: The UN Operation in the Congo, 1960–64*, *International Peacekeeping*, 2. Jg., 1/1995, S. 11–33; Walter A. Dorn, *The Cloak and The Blue Beret: Limitations on Intelligence in UN Peacekeeping*, *International Journal of Intelligence*, 12. Jg., 4/1999, S. 414–447; ferner Walter Dorn, *Keeping Watch: Monitoring, Technology and Innovation in UN Peace Operations*, Tokyo 2011.

³ ›Nicht-verdeckt‹ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die nachrichtendienstliche Aufklärungstätigkeit das Einverständnis der Konfliktparteien hat.

⁴ Vgl. Dorn/Bell, a.a.O. (Anm. 2).

⁵ UN-Dok. A/RES/51/243 v. 10.10.1997.

⁶ Generalleutnant Roméo Dallaire, damaliger Befehlshaber der UN-Mission in Ruanda, bedauerte, »blind und taub« gewesen zu sein, sagte jedoch auch, dass nachrichtendienstliche Aufklärung »weder Teil der Philosophie noch des Mandats« der Vereinten Nationen gewesen sei, *CBC News – Our Magazine Interview*, 29.11.1994, *CBC-Transkript*, S. 12.

⁷ UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 (Brahimi-Bericht) v. 21.8.2000, Abs. 68, (S. 26 in der deutschen Übersetzung).

⁸ Der Exekutivausschuss für Frieden und Sicherheit wurde im Jahr 1997 als einer von vier sektoralen Ausschüssen von UN-Generalsekretär Kofi Annan gegründet. Ziel war, die Koordinierung zwischen den für Friedens- und Sicherheitsfragen zuständigen Hauptabteilungen und den UN-Programmen und -Fonds mit Funktionen in diesem Bereich zu verbessern. Ausschussvorsitzender ist der Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten. Vgl. UN Doc. A/51/829 v. 17.3.1997.

⁹ Der Brahimi-Bericht nennt: die Gruppe Politikanalyse der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), die Gruppe Grundsatzpolitische Planung der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), die Gruppe Politikausarbeitung des Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) und die Sektion Medienbeobachtung und -Analyse der Hauptabteilung Presse und Informationen (DPI). Vgl. Brahimi-Bericht, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 68, (S. 26 in der deutschen Übersetzung).

¹⁰ Vgl. UN Doc. S/2000/1081 v. 20.10.2000; UN Doc. A/C.4/55/6 v. 4.12.2000.

¹¹ Zitiert in: Simon Chesterman, *Does the UN have Intelligence?*, *Survival*, 48. Jg., 3/2006, S. 154.

Name der Organisationseinheit	Zeitraum	Übergeordnete Organisationseinheit
Bereich Forschung und Informationsbeschaffung (Office for Research and Collection of Information – ORCI)	1987 – 1992	Sekretariat
Lagezentrum (Situation Centre – SitCen)	seit 1993	Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO)
Gruppe Information und Forschung (Information and Research Unit – I&R Unit)	1993 – 1999	DPKO
Strategische Planungsgruppe (Strategic Planning Unit – SPU)	seit 1998	Exekutivbüro des Generalsekretärs
EAFS-Sekretariat für Information und strategische Analyse (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat – EISAS)	2000/2001 abgelehnt	Sekretariat
Strategische Planungszelle (Strategic Military Cell – SMC)	seit 2006	DPKO Büro für militärische Angelegenheiten (Office of Military Affairs – OMA)
Gruppe Forschung und Analyse (Research and Analysis Unit – R&L Unit)	seit 2007	DPKO SitCen
Militärischer Informations-analysedienst (Military Information Analysis Service – MIAS)	2008 abgelehnt	DPKO OMA
Militärischer Planungsdienst (Military Planning Service – MPS)	seit ca. 2000	DPKO OMA
Gruppe Bewertung (Assessment Unit – A-Team)	seit 2009	DPKO OMA
Gruppe Politische Planung (Policy Planning Unit – PPU)	seit ca. 2000	Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA)
Sektion Medienbeobachtung und -analyse (Media Monitoring and Analysis Section – MMAS)	k.A.	Hauptabteilung Presse und Information (Department of Public Information – DPI)

Quelle: Darstellung der Autorin.

Schließlich sind auch Organisationseinheiten außerhalb des DPKO mit Informationsgewinnung und Analyse beauftragt. Hervorzuheben ist vor allem die Gruppe Grundsatzpolitische Planung innerhalb der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA), welche über erheblichen Sachverstand in den Bereichen Frühwarnung und Konfliktprävention verfügt. Daneben unterstützt die Sektion Medienbeobachtung und -Analyse, die der Hauptabteilung Presse und Information angegliedert ist, das DPKO mit politischer Analyse auf der Grundlage systematischer Medienauswertung; zu diesem Zweck unterhält es etwa 70 Landesbüros weltweit. Schließlich wurde im Nachgang der Anschläge auf die UN-Büros in Bagdad im Jahr 2003 und Algier im Jahr 2007 die Hauptabteilung Sicher-

heit (Department of Safety and Security – DSS) deutlich aufgewertet. Durch eine Verstärkung mit Experten für Sicherheitsfragen mit Erfahrungen aus früheren Tätigkeiten in nationalen Nachrichtendiensten ist das DSS mittlerweile die Hauptabteilung mit den engsten Beziehungen zu Sicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten.

Im Gegensatz zur eher defizitären Situation im UN-Sekretariat im Bereich Frieden und Sicherheit werden Friedenssicherungseinsätze seit 2006 routinemäßig durch »Joint Mission Analysis Centers« (JMACs) unterstützt. Diese fungieren als Zentrale, in der alle Informationsflüsse innerhalb einer Mission und in dessen Umfeld zusammenlaufen sollen, und versorgen die Führungsteams der Missionen mit der notwendigen Analyse. Darüber hinaus werden Forderungen nach modernen technischen Mitteln, etwa Drohnen zur Unterstützung der Luftüberwachung, mittlerweile von UN-Vertretern selbstbewusst vorgebracht.

Die Planung von Einsätzen

Den Planungsprozess von UN-Friedenssicherungseinsätzen nachzuzeichnen, ist mühsam. Zum einen kann durch die hohe Personalfluktuation und geografisch-kulturelle, Bildungs- und professionelle Vielfalt der UN-Beamten nicht auf ein einheitliches Verständnis guter operativer Planung aufgebaut werden. Zum anderen gibt es für den Planungsprozess kaum handlungsleitende Rahmendokumente. Eine Systematisierung sollte durch die Richtlinien zum Planungsprozess für integrierte Missionen, die im Jahr 2006 für die Sekretariats- und 2009 für die Feldebene eingeführt worden sind, gewährleistet werden. Deren Umsetzung ist jedoch noch nicht vollständig abgeschlossen. Trotzdem lässt sich ein wiederkehrendes »Muster« der Missionsplanung erkennen und zu einem idealtypischen und vereinfachten Szenario verdichten.¹²

Die Einsatzplanung lässt sich in drei Phasen unterteilen: **1.** Mandatsplanung, **2.** operative Planung und **3.** Missionsdislokation. In einem ersten Schritt ist die Aufgabe der für Friedens- und Sicherheitsfragen zuständigen Hauptabteilungen, die Lage im voraussichtlichen Einsatzgebiet zu erkunden und darauf aufbauend Empfehlungen zu Art (Kapitel VI oder VII), Aufgaben und Umfang (im Hinblick auf Truppenstärke und Budget) eines möglichen Friedenssicherungseinsatzes zu entwickeln. Diese werden dann im Bericht des UN-Generalsekretärs zusammengeführt, der in die Verhandlungen über das Mandat im UN-Sicherheitsrat eingebracht wird. Gleichzeitig werden Truppen- und Polizeisteller sondiert sowie mit der Rekrutierung der Missionsführung begonnen.

Nachdem die Mission vom Sicherheitsrat mandatiert wurde, wird die operative Planung ins Feld

verlagert. Gleichzeitig mit dem Mandat wird der oder die Sonderbeauftragte des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) ernannt, der oder die innerhalb weniger Tage sein oder ihr Führungsteam zusammenstellt und ins Einsatzland reist. Das Sekretariat wird ab diesem Zeitpunkt nur noch beratend tätig. Es entsendet fortlaufend Personal, welches für die Planungsaktivitäten im Sekretariat verantwortlich ist, ins Einsatzland und stellt es dem oder der SRSG für den Aufbau der Mission zur Verfügung. Daneben ist es Aufgabe des Sekretariats, den Truppen- und Polizeistellungsprozess abzuschließen; dies bedeutet, dass unter anderem die Einsatzrichtlinien und die Kostenrückerstattungsverträge für den Einsatz kontingenteigener Ausrüstung verhandelt werden müssen. Schließlich werden in einem letzten Schritt vor der Entsendung der Friedenssicherungskräfte die Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und der Gastregierung über den Status der Truppen und die Rechtsstellung der Mission verhandelt.

Innerhalb dieses Prozesses kommt die Frage nach Informationen und Analyse vor allem in der ersten Phase, der Mandatsplanung, zum Tragen. In diesem Stadium werden die Weichen hinsichtlich der strategischen Ausrichtung eines Einsatzes gestellt. Formal beginnt die Missionsplanung damit, dass der Generalsekretär das DPA oder DPKO beauftragt, einen strategischen Lagebericht vorzulegen (Strategic Assessment Report – SAR).¹³ In diesem soll zweierlei geleistet werden: Zunächst soll die Entwicklung der Konfliktlage vor Ort systematisch untersucht werden, um dann auf dieser Grundlage Handlungsoptionen zu entwickeln. Dabei wird meist folgendes Szenario-Raster zugrunde gelegt: ›Worst Case‹ (›Heavy footprint‹-Intervention), ›Medium Case‹ (›Light footprint‹-Intervention) und ›Best Case‹ (ohne internationale Intervention).

Darauf aufbauend werden im strategischen Lagebericht mögliche Zielsetzungen und Risiken behandelt und der entsprechende Ressourcenbedarf ermittelt; üblicherweise werden diese Ausführungen jedoch bewusst skizzenhaft gehalten.¹⁴ Gewöhnlich wird zu diesem Zweck ein kleines Team aus DPA- und DPKO-Mitarbeitern – im selteneren Fall wird auch Personal aus anderen relevanten Hauptabteilungen sowie verschiedener UN-Programme und -Fonds hinzugezogen – in das voraussichtliche Einsatzgebiet entsandt. Ziel ist, das Gelände zu erkunden und sich mit möglichst vielen Akteuren vor Ort zu beraten. Dazu zählen vor allem die Experten der vorhandenen UN-Landesbüros (vor allem von UNDP, UNICEF, UNHCR, OCHA und WFP), aber auch Vertreter internationaler nichtstaatlicher Organisationen, die Botschaften wichtiger Mitgliedstaaten sowie lokale und regionale Interessensvertreter.

Entscheidet sich der Generalsekretär dafür – in enger Absprache mit dem Präsidenten des UN-Si-

cherheitsrats –, dass mit der Planung eines Friedenssicherungseinsatzes fortgefahren werden soll, wird dem DPKO die weitere Planung übertragen; innerhalb des DPKO nimmt dabei das Büro für Einsätze (Office of Operations – OO) die koordinierende Rolle ein.

Im DPKO sowie in der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) werden nun in einem zweiten Schritt verschiedene parallele Planungsprozesse angeschoben, deren Ergebnisse schließlich im Einsatzkonzept (Concept of Operations – CONOPS) zusammengeführt werden. Die Grundlage bildet dabei der Bericht der Mission zur Technischen Bewertung, welcher von einem Team aus militärischen, sicherheitspolitischen und logistischen Experten des DPKO und DFS angefertigt wird. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend entwirft das OO den Einsatzplan, der strategische und sektorale Zielsetzungen, Aktivitäten, Komponenten und Benchmarks beinhaltet. Parallel dazu bewertet das OMA die möglichen Risiken und den Ressourcenaufwand (operational estimate)¹⁵ für das wahrscheinlichste und, mit sehr viel geringerem Aufwand, für das zweitwahrscheinlichste Einsatzszenario. Schließlich erstellt das DFS einen Kostenplan (budget estimate), welcher die Grundlage für den Entwurf des Missionshaushalts bildet, über den parallel zur Mandatierung im Sicherheitsrat der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung abstimmt.

In einem letzten Schritt erstellt das OO, aufbauend auf CONOPS, den Bericht des Generalsekretärs, der schließlich dem Sicherheitsrat vorgelegt wird.

12 Die hier aufgeführten einzelnen Schritte können fallabhängig in unterschiedlicher Reihenfolge und/oder gleichzeitig erfolgen oder ausgelassen werden. Den roten Faden einer jeden Einsatzplanung bilden einige wenige Dokumente, die trotz dieser problematischen Planungswirklichkeit für den Entscheidungsprozess im Hinblick auf Aufgaben, Struktur und Ressourcenausstattung unerlässlich sind. Dies sind: der strategische Lagebericht (Strategic Assessment Report – SAR), das Einsatzkonzept (Concept of Operations – CONOPS) und der Bericht des Generalsekretärs.

13 Welche Hauptabteilung für den SAR-Prozess verantwortlich ist, hängt davon ab, ob der Konflikt zu diesem Zeitpunkt bereits befriedet ist oder nicht.

14 Die inhaltliche Tiefe des SAR hängt unter anderem davon ab, wie schnell der Bericht vorliegen muss. Im selteneren Fall (zum Beispiel bei der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen – UNSMIL) werden durch eine dem eigentlichen SAR-Prozess vorgeschaltete Erkundungsmission (pre-planning assessment) so viele Informationen wie möglich gesammelt, ohne jedoch politische Bewertungen vorwegzunehmen.

15 Im ›operational estimate‹ wird das Risiko eines Einsatzes abgeschätzt, indem die Fähigkeiten und Absichten der Konfliktparteien sowie in Absprache mit den möglichen Truppen- und Polizeistellern die der UN zur Verfügung stehenden Ressourcen beurteilt und gegeneinander abgewogen werden.

Nachrichtendienstliche Informationen sind vor allem für die Phase der Mandatsplanung entscheidend.

Auf dessen Grundlage werden üblicherweise verschiedene Resolutionsentwürfe verhandelt, bevor über die endgültige Mandatierung eines Friedenssicherungseinsatzes entschieden wird.

Die Rolle des Sekretariats

Nach wie vor wird nachrichtendienstliche Aufklärung als ein ausschließlich nationalstaatliches Instrument verstanden.

Wer sich mit der Rolle nachrichtendienstlicher Erkenntnisse für den Planungsprozess von UN-Friedenseinsätzen beschäftigt, muss zwingend das Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsrat und Sekretariat berücksichtigen. Dieses Spannungsverhältnis entsteht vor allem dadurch, dass der Sicherheitsrat über die Friedenseinsätze entscheidet, doch das Sekretariat für deren Planung zuständig ist; beide Akteure verknüpfen jedoch meist unterschiedliche, wenn nicht sogar unvereinbare Interessen mit einem Einsatz. Hinzu kommt, dass nach wie vor nachrichtendienstliche Aufklärung als ein ausschließlich nationalstaatliches Instrument verstanden wird. Dies gilt für die meisten Mitgliedstaaten und überwiegend auch für das Sekretariat, weniger jedoch für dessen militärisch-geprägte Organisationseinheiten wie das OMA. Deshalb sind es zwei Seiten einer Medaille, dass zum einen den bestehenden Strukturen im Sekretariat die für eine realistische Planung notwendigen nachrichtendienstlichen Informationen nicht entnommen werden können, und zum anderen die wenigen im Sekretariat und durch das dichte UN-Netzwerk im Feld gewonnenen Erkenntnisse während des Planungsprozesses kaum eine Rolle spielen. Ziel der Mandatsplanung ist stattdessen in erster Linie, einen Konsens hinsichtlich der Konfliktanalyse und dem Zweck einer möglichen UN-Intervention herbeizuführen: zwischen den Vetomächten im Sicherheitsrat, der Gastregierung, deren Nachbarländern, wichtigen regionalen und subregionalen Organisationen sowie bedeutenden truppen- und polizeistellenden Staaten.

Die Rolle des Sekretariats scheint dabei eher die eines Mediators der unterschiedlichen politischen Interessen als die eines Sachverständigen zu sein. Dabei kommt vor allem dem SAR-Prozess eine wichtige Scharnierfunktion zu: Ziel ist es weniger, so viele Informationen wie möglich über die Lage vor Ort einzuholen, als vielmehr politische Interessen durch Beratungen mit den wichtigsten Akteuren auszuloten. Der Zweck der Aktivitäten, die schließlich den Resolutionsverhandlungen unmittelbar vorausgehen, ist, wiederum beruhend auf dem SAR, einen Kompromiss zu finden, der im Sicherheitsrat eine Mehrheit, aber vor allem die Zustimmung der Vetomächte findet. Nur so sind auch die häufigen Verweise zu Berichten des Generalsekretärs in Mandatsbeschlüssen zu verstehen: In vorauseilendem Gehorsam legt der Generalsekretär dem Sicherheitsrat nur Empfehlungen vor, die bereits mehrheitlich als politisch annehmbar erachtet werden.

Fazit und Ausblick

Die Auswirkungen dieser Praxis der Einsatzplanung benennt bereits der Brahimi-Bericht deutlich; er kritisiert, dass sich das Sekretariat »nicht nur sich selbst und die Mission dem Risiko des Scheiterns« aussetzt, sondern auch Gefahr läuft, »letztlich als Sündenbock dazustehen«.¹⁶ Deshalb solle es »dem Sicherheitsrat sagen, was er wissen muss, und nicht, was er hören will«.¹⁷ Jedoch missachtet der Brahimi-Bericht mit dieser Forderung das Dilemma, in welchem sich das Sekretariat befindet: Einerseits muss gute Planung zwingend auf vollständigen und glaubwürdigen Informationen über das voraussichtliche Einsatzgebiet aufbauen, andererseits liegt es jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, einen Einsatz zu autorisieren und die erforderlichen Ressourcen bereitzustellen; deren strategische Interessen, die sie an einen Friedenssicherungseinsatz knüpfen, dominieren deshalb Planungsentscheidungen. Das Resultat ist infolgedessen oft, dass Friedenssicherungskräfte nicht mit dem bestmöglichen Einsatzkonzept in politisch wie militärisch schwierige Situationen geschickt werden und als Folge oftmals an den Herausforderungen vor Ort scheitern.

Die Hürden für eine Reform sind jedoch, wie in anderen Bereichen der UN, durch das enge institutionelle Korsett der UN hoch: Eine Erweiterung des Aufklärungsmandats des Sekretariats bei gleichzeitiger Behebung des Mangels an Aufklärungsfähigkeiten ist äußerst unwahrscheinlich. Die mächtigsten Staaten werden das Sekretariat in dieser Hinsicht weiterhin bewusst schwach halten, um ihren Vorteil im globalen Wettbewerb um sensible Informationen zu wahren. Indessen werden eine Mehrheit der Mitgliedstaaten weiterhin unwillig bleiben, die UN zu befähigen, deren innere Angelegenheiten mittels nachrichtendienstlicher Aufklärung zu durchleuchten, um mögliche, den völkerrechtlichen Verträgen widersprechende, Aktivitäten nicht rechtfertigen zu müssen. Wahrscheinlicher ist deshalb eher, dass vor allem die in den letzten Jahren neu gegründeten Einheiten durch zusätzliches Personal an Sachverstand gewinnen, vor allem in Hinblick auf Sicherheitsfragen, und dadurch professioneller werden. Sie werden jedoch auf öffentlich zugängliche Informationen und Berichte der UN-Feldpräsenzen beschränkt bleiben.

Eine Erweiterung des Aufklärungsmandats des Sekretariats bei gleichzeitiger Behebung des Mangels an Aufklärungsfähigkeiten ist äußerst unwahrscheinlich.

¹⁶ UN-Dok. A/55/305-S/2000/809, v. 21.8.2000, Abs. 59 (S. 25 in der deutschen Übersetzung).

¹⁷ Ebd., S. 26 in der deutschen Übersetzung.