

Operation Blauhelmreform

Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze*

Thorsten Benner · Philipp Rotmann

Nach monatelangem Tauziehen zwischen dem neuen UN-Generalsekretär und den Mitgliedstaaten beschloss die Generalversammlung am 29. Juni 2007 einen weitreichenden Um- und Ausbau der Führungs- und Unterstützungskapazitäten für Friedenseinsätze. Ban Ki-moon zog dabei mit seinen umstrittenen Teilungsplänen für die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze gegenüber den Mitgliedstaaten den Kürzeren. Gleichzeitig konnte er aber eine dringend notwendige Aufstockung der Personalressourcen und Planungskapazitäten in New York erreichen. Dem rapiden Wachstum der Missionen kann diese jedoch allein nicht gerecht werden.

Reformerischer Fehlstart

Es sollte ein Paukenschlag am East River werden. Wenige Wochen nach seinem Dienstantritt zu Jahresbeginn 2007 ließ UN-Generalsekretär Ban Ki-moon Pläne durchsickern, die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) in zwei Abteilungen aufzuteilen. Ein Teil sollte weiterhin für alle inhaltlichen Fragen der Einsatzplanung und -führung zuständig sein. Eine zweite, neue Abteilung, die so genannte Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS), sollte alle Verwaltungs- und Logistikaufgaben sowie Disziplinarfragen bündeln.¹ Anfang Februar erläuterte der Generalsekretär seinen Plan den Mitgliedstaaten. Wegen des historischen Höchststands beim Umfang der Friedenseinsätze, so Ban, sei die Zeit zum Handeln gekommen. Die vorgeschlagene neue Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze »könne Missionen effektiver, kohärenter und bedarfsgerechter unterstützen sowie einen klaren Bezugspunkt für Verantwortlichkeit und Rechenschaft schaffen.«² Die bisherige Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sei wegen mangelnder Ressourcen »hoffnungslos überfordert« und daher nicht der Lage, effektiv genug gegen die immer häufigeren Disziplinarprobleme der vergangenen Jahre vorzugehen. Ein zweiter Beamter im Rang eines Untergeneralsekretärs an der Spitze des DFS sei erforderlich, so Ban gegenüber Botschaftern, um der Durchsetzung der Disziplinarvorschriften die notwendige Aufmerksamkeit zu verschaffen.³

Ban Ki-moon erklärte den Diplomaten, er hoffe auf eine umgehende Verständigung über seine Pläne und würde bis dahin mit der weiteren Besetzung der Spitzenposten im UN-Sekretariat warten. Diese Rechnung hatte der neue Generalsekretär jedoch ohne die

Mitgliedstaaten gemacht. Der Vorsitzende der 130 Entwicklungsländer plus China umfassenden Gruppe der 77 (G-77), der pakistanische UN-Botschafter Munir Akram, machte unmissverständlich klar, die große Mehrheit der Mitglieder akzeptiere »keine willkürlichen Fristen« für einen Beschluss, und »die etablierten Verfahrensweisen [sollten] eingehalten werden.«⁴ Diese sehen umfassende Beratungen im Sonderausschuss für Friedenssicherungseinsätze (Special Committee on Peacekeeping Operations) sowie in den Haushaltsausschüssen vor. Der israelische UN-Botschafter Dan Gillerman erklärte: »Die Durchsetzung jeglicher Änderung bei den Vereinten Nationen bedeutet viel Verhandeln und viele Kompromisse. Jeder eingebrachte Vorschlag wird grundlegend anders aussehen, nachdem ihn alle in die Mangel genommen haben.«⁵

Gillerman sollte Recht behalten. In den folgenden Monaten stieß Ban mit seinen Reformplänen auf massiven Widerstand, so dass er sie vollständig überarbeiten musste. Auf den ersten Blick verwundert diese heftige Opposition. Mit einer Übergangsphase von mehr als drei Monaten seit seiner Wahl im Oktober 2006 hatte Ban Ki-moon soviel Zeit wie kaum ein designierter Generalsekretär vor ihm, um seine ersten Schritte vorzubereiten. Der ehemalige südkoreanische Außenminister war ausdrücklich mit dem Ziel angetreten, im Sekretariat eine »kulturelle Wende« hin zu mehr Effizienz und Verantwortlichkeit herbeizuführen. Und, was die Notwendigkeit der Verbesserung der Infrastruktur für Friedenseinsätze im UN-Sekretariat betrifft, hatte er die Fakten auf seiner Seite: In nur zwei Jahren, zwischen Mai 2005 und Mai 2007, stieg die Zahl der Soldaten, Polizisten und Zivilkräfte in den weltweiten Friedensmissionen um über ein Viertel auf mehr als 100 000. Mit Blick auf



Thorsten Benner, geb. 1973, ist Stellvertretender Direktor des Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.



Philipp Rotmann, geb. 1980, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin.

* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekts »Learning to Build Peace? UN Peacebuilding and Organizational Learning«.

Zur Zitierweise: UN-Dokumente, die in deutscher Sprache erhältlich sind, werden mit UN-Dok. abgekürzt, die in englischer Sprache mit UN Doc.

1 UN Chief Wants to Split Peacekeeping Department, Reuters, 26.1.2007.

2 Ban Ki-moon Proposes Restructuring to Enhance UN's Peace, Disarmament work, UN News, 5.2.2007.

3 New Boss Clears out U.N. Top Ranks, The Australian, 11.1.2007.

4 Zitiert in: U.N. Chief Returns to Headquarters, Where Battles Await Him, New York Times, 6.2.2007.

5 Ebd.

den Ende Juli 2007 beschlossenen Darfur-Einsatz und den Ende September bewilligten Einsatz in Tschad scheint sich dieser Trend eher noch fortzusetzen. Diese sprunghafte Ausweitung der Missionen überstieg rasch die Kapazitäten des DPKO. Im Jahr 2003 war rechnerisch ein DPKO-Mitarbeiter für die Führung, Koordinierung und logistische Unterstützung von 96 Soldaten, Polizisten oder Zivilkräften im Feld verantwortlich. Bis Mitte 2007 stieg dieses Verhältnis auf 1 zu 149.

Dass Bans Teilungsvorschlag dennoch nicht auf offene Ohren stieß, hatte vor allem drei Gründe.

Erstens mangelte es seinem Vorschlag an Substanz. Nachfragen der großen Truppensteller und der Hauptbeitragszahler, wie die Zusammenarbeit zwischen den beiden neu zu schaffenden Abteilungen denn nun genau aussehen sollte, konnte der Generalsekretär anfangs nicht zufriedenstellend beantworten. Der breite Widerstand innerhalb des DPKO gegen die Teilungspläne machte es für den Koreaner nicht leichter, überzeugende Argumente für die Ausgestaltung seines Teilungsplans zu sammeln. Angesichts der Schwäche der vorgetragenen Argumente konnten sich auch Gerüchte halten, der Posten für einen Untergeneralsekretär als Leiter des DFS diene vor allem der Versorgung Japans mit einem Spitzenjob.

Zweitens waren Bans unstrategisches Vorgehen und mangelndes diplomatisches Geschick verantwortlich für den Widerstand der Mitgliedstaaten, die sich vor vollendete Tatsachen gestellt sahen. Der Generalsekretär hatte es versäumt (oder nicht für nötig gehalten), die entscheidenden Spieler im Kreis der Mitgliedstaaten vor der Bekanntgabe für seine Ideen zu gewinnen. Zudem wurde Ban Ki-moons Ankündigung, vakante Spitzenpositionen erst nach der Billigung seiner Umstrukturierungspläne zu besetzen, von der großen Mehrheit der Mitgliedstaaten – nicht ganz zu unrecht – als Geiselnahme der Arbeitsfähigkeit der Organisation verstanden.

Ein weiterer strategischer Fehler war **drittens**, die DPKO-Teilungspläne im Paket mit dem Vorschlag zur Eingliederung der Hauptabteilung Abrüstungsfragen in die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) und damit einhergehend der Degradierung des Leiters der Hauptabteilung von dem Rang eines Untergeneralsekretärs auf den eines Beigeordneten Generalsekretärs zu präsentieren. Angesichts der parallelen Diskussion um die Besetzung der DPA-Spitze mit einem US-Amerikaner entstand bei vielen Staaten, insbesondere in der G-77 ein fataler Eindruck: Ban, so die verbreitete Meinung, wolle mit der Neutralisierung der politisch unbequemen Abrüstungsabteilung lediglich dem größten Beitragszahler und der größten Nuklearmacht gefallen.

Die Rücknahme des Planes zur Runterstufung der Abrüstungsabteilung war dann auch das erste Zugeständnis, das der Generalsekretär den Mitgliedstaaten machte. Zudem legte er Mitte Februar in einem

Schreiben an die Generalversammlung weitere Argumente für seine Umbaupläne vor.⁶ Der Status quo sei angesichts der rapiden Zunahme der Friedenseinsätze unhaltbar. Auch eine weitergehende Zentralisierung aller mit Friedensmissionen zusammenhängenden Aufgaben in einer erweiterten Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze sei keine Lösung, denn damit wäre ein einzelner Untergeneralsekretär zwangsläufig ›überfordert‹. Deshalb bliebe als Lösung nur die Teilung. Dafür erwartete der Generalsekretär nun die ›grundsätzliche‹ Unterstützung der Generalversammlung und versprach im Gegenzug, anschließend ein ausgefeiltes Konzept einschließlich der finanziellen Implikationen vorzulegen. Auf dieser Grundlage verabschiedete die Generalversammlung am 15. März 2007 eine Rahmenresolution,⁷ die zwar die grundsätzliche Unterstützung für die Umbaupläne zum Ausdruck bringt, den Generalsekretär jedoch gleichzeitig auf die bestehenden Entscheidungsmechanismen des Haushaltsverfahrens und im Sonderausschuss für Friedenseinsätze festlegt. Damit war Bans Vorschlag keineswegs gerettet. Die Gefahr eines langsamen ›Todes‹ in den Mühlen der Ausschüsse war groß. Um ein Scheitern auf ganzer Linie zu verhindern, musste Ban seine diplomatischen Bemühungen verstärken und ein mehrheitsfähiges Kompromisspaket auf den Tisch legen.

Das Kompromisspaket: eingebettet in größere Reformpläne

Bereits Mitte April 2007 stellte der Generalsekretär sein neues Gesamtpaket vor. Darin verband er einen nunmehr weniger radikalen Teilungsplan mit zwei weiteren Elementen, die innerhalb des Sekretariats und bei den Mitgliedstaaten auf offenere Ohren stießen: Vorschläge zur Aufstockung des Personals in allen einsatzrelevanten Bereichen sowie (auch auf Druck des Sonderausschusses für Friedensoperationen⁸) zentrale Elemente aus dem von DPKO-Leiter Jean-Marie Guéhenno vorangetriebenen Reformkonzept ›Peace Operations 2010‹.⁹ Dies umfasst neue Managementinstrumente und zusätzliche Ressourcen zur Stärkung der Planungs- und Führungskapazitäten im DPKO.

Ban versuchte aus der Not (mit seinen Vorschlägen den aufwändigen Haushaltsprozess zu durchlaufen) eine Tugend zu machen. Insgesamt verlangte er fast 50 Prozent mehr Personal und 35 Prozent mehr Geld als im Zweijahreshaushalt 2006/2007. Wie üblich kürzte der Haushaltsausschuss den Entwurf um etwa ein Drittel. Nach einigen Wochen informellen Tauziehens um die Details der Umstrukturierung verabschiedete die Generalversammlung Ende Juni ein Kompromisspaket, das immerhin noch 284 zusätzliche Stellen (ein Anstieg von 35 Prozent) und eine Steigerung des Haushalts um 41 Millionen US-Dollar (eine Zunahme von 22 Prozent) vorsah.¹⁰

Um ein Scheitern auf ganzer Linie zu verhindern, musste Ban seine diplomatischen Bemühungen verstärken und ein mehrheitsfähiges Kompromisspaket auf den Tisch legen.

Zwei Hauptabteilungen, aber unter Führung von DPKO

Was den ursprünglichen Kern seines Vorschlags anbetraf, machte Ban weitreichende Zugeständnisse. Die Aufteilung in zwei Abteilungen wird zwar administrativ vollzogen, doch »the Department of Field Support would report to, and receive direction from, the Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations.«¹¹ Es wird zwar zwei dem Titel nach gleichrangige Hauptabteilungsleiter geben. Doch in allen wesentlichen Fragen ist das neue DSF dem DPKO klar untergeordnet. Dazu werden die beiden Abteilungen auf allen Ebenen eng verzahnt. Ein gemeinsamer Stabschef, ein gemeinsamer Leitungsstab und gemeinsame Entscheidungsgremien sollen die Integration des mittleren Managements sicherstellen. Doktrinentwicklung und Wissensmanagement für beide Abteilungen werden aus dem DPKO-Bereich »Politik, Evaluierung und Ausbildung« gesteuert. Auf Arbeitsebene sind »integrierte operative Teams« geplant, in denen Mitarbeiter aus allen Teilen von DPKO und DFS jeweils eine Feldmission gemeinsam betreuen.¹²

Mit diesem Kompromiss folgte Ban dem Druck einer Reihe von Akteuren innerhalb und außerhalb des Sekretariats. Intern hatte sich DPKO-Leiter Guéhenno von Beginn an heftig gegen den Teilungsplan gewehrt und nach Aussagen von Beobachtern sogar mit Rücktritt gedroht, hätte der Generalsekretär die vollständige Trennung der Abteilungen durchgesetzt.¹³ Dabei bekam Guéhenno tatkräftige Unterstützung von Seiten Frankreichs, das die Führungsrolle »seines« höchsten UN-Beamten unbedingt zu bewahren suchte.¹⁴ Gleichzeitig – und letztlich entscheidender – hatte sich eine breite Koalition aus Haupttruppenstellern und einem Großteil der Hauptbeitragszahler gebildet, um die Einheit der Befehlskette für Friedenseinsätze sicherzustellen.¹⁵ Nur mit klaren Zuständigkeiten in New York, so der blockübergreifende Konsens, seien zusätzliche Risiken für die Truppen im Feld aufgrund bürokratischer Konflikte im Sekretariat zu vermeiden.

Von Bans ursprünglichen Umbauplänen an der Spitze blieb damit nur die Schaffung des Postens eines zweiten Untergeneralsekretärs mit der Zuständigkeit für die Unterstützung der Feldeinsätze erhalten, einschließlich der Disziplinaufgaben. Selbst diese »Teilung« wurde im Zuge der Haushaltsverhandlungen zunächst nur für ein Jahr bewilligt und ihre Verlängerung unter den Vorbehalt der effektiven Umsetzung in der Praxis gestellt.¹⁶ Auch die Bündelung des Beschaffungswesens für Feldeinsätze aller Art in der neuen Abteilung DFS, die der Generalsekretär noch im April als Teil seines Kompromissvorschlags vorgesehen hatte, scheiterte im Haushaltsverfahren. Dabei war es dem Sekretariat darum gegangen, die bestehende Trennung zwischen Bedarfsermittlung und Logistik beim DPKO und dem Management des eigentlichen Beschaffungsprozesses durch die Hauptabtei-

lung Management aufzulösen und sämtliche Beschaffungsvorgänge im DFS zusammenzuführen. Damit sollten insbesondere die deutlichen Verzögerungen reduziert werden, die in der Vergangenheit häufig zu Ausrüstungsmängeln im Feld geführt hatten, selbst wenn genügend finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Der einflussreiche Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) lehnte die Zusammenführung mit Verweis auf laufende Planungen für eine sekretariatsweite Beschaffungsreform jedoch ab.¹⁷ In diesem Kontext wird das Thema jedoch wieder auf die Tagesordnung kommen.

Dringender Personalbedarf

Anders als die Teilung des DPKO war die Aufstockung des Personals für die Planung und Führung der rapide wachsenden Einsätze im Wesentlichen Konsens. Diesem Zweck widmete der Haushaltsentwurf des Sekretariats 278 der insgesamt 400 zusätzlich beantragten Stellen, davon 89 für das DFS (vor allem für das überforderte Personal- und Beschaffungswesen) und 74 für das DPKO.¹⁸ Im DPKO ging es dabei vor allem um die Stärkung der vollkommen überlasteten Regionalreferate des Bereichs Einsätze (Office of Operations), auf denen die Hauptlast der Planung und Führung laufender Missionen liegt, sowie der Militär- und Polizeistäbe. Mit geringen Abstrichen wurden diese Stellen auch bewilligt.

Es wird zwar zwei dem Titel nach gleichrangige Hauptabteilungsleiter geben. Doch in allen wesentlichen Fragen ist das neue DSF dem DPKO klar untergeordnet.

6 UN Chief Proposes Ambitious Overhaul, *Financial Times*, 16.2.2007.

7 UN-Dok. A/RES/61/256 v. 15.3.2007.

8 Report of the Working Group of the Special Committee on Peacekeeping Operations at its Substantive Session, Part I: Realignment, New York, 2.3.2007, Abs. 6.

9 Jean-Marie Guéhenno, Remarks to the Fourth Committee of the General Assembly, 20.10.2005, UN Department of Peacekeeping Operations, New York, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/articles/article201005.htm>

10 UN-Dok. A/RES/61/279 v. 29.6.2007.

11 Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations, UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007, Abs. 113.

12 Ebd., Abs. 114–123.

13 Interview der Autoren mit UN-Diplomaten, September 2007.

14 La France veut garder son rang à l'ONU, *Le Figaro*, 5.7.2007.

15 Report of the Working Group of the Special Committee on Peacekeeping Operations, a.a.O. (Anm. 8).

16 UN-Dok. A/RES/61/279 v. 29.6.2007, Abs. 58.

17 Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ), Comprehensive Report on Strengthening the Capacity of the United Nations to Manage and Sustain Peace Operations, UN Doc. A/61/937 v. 1.6.2007, Abs. 130; Reform des Beschaffungswesens, UN-Dok. A/RES/61/246 v. 7.3.2007.

18 ACABQ, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 13. Die restlichen 115 Stellen waren für die Hauptabteilung Management und für das Amt für interne Auflichtsdienste (OIOS) eingeplant.

›Peace Operations 2010‹

Stärkere Kürzungen von Seiten der Haushälter der Mitgliedstaaten erfuhr die dritte Komponente, die Ban aus der DPKO-Reformagenda ›Peace Operations 2010‹ übernahm und die explizit über die unabwiesbaren Einsatzherausforderungen hinausgeht. Unter- generalsekretär Guéhenno hatte das Konzept Mitte 2005, fünf Jahre nach dem Brahimi-Bericht, als logische Konsequenz der Brahimi-Reformen entwickeln lassen.¹⁹ Im Mittelpunkt stand dabei die Erkenntnis, dass Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen nicht nur von hinreichender Ressourcenausstattung und den richtigen politischen Rahmenbedingungen vor Ort und von Seiten der Geberländer abhängen, sondern auch von der Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York. Daraus leitete Guéhenno das Ziel ab, bis zum Jahr 2010 deutliche Fortschritte in fünf Kernbereichen zu erreichen: Personalentwicklung (Ausbildung, Karriereplanung), Doktrinentwicklung, engere Partnerschaften mit anderen Organisationen, eine effektivere Organisationsstruktur und mehr Ressourcen. In seinem Kompromisspaket griff Ban drei Aspekte aus der Agenda ›Peace Operations 2010‹ auf: erstens, die Einführung der oben bereits erwähnten ›integrierten operativen Teams‹; zweitens, die Schaffung eines deutlich gestärkten Bereichs ›Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen‹ und drittens weitere Investitionen in Doktrinentwicklung und Evaluierung.

Die integrierten operativen Teams sind als Instrument zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Referenten im Bereich Einsätze mit Spezialisten der Militär- und Polizeistäbe und den Verwaltungsfachleuten für Logistik-, Beschaffungs- und Personalfragen gedacht. Durch die Bildung fester Teams für jede Feldmission sollen schnellere Kommunikations- und Entscheidungskanäle zwischen den einzelnen Bereichen von DPKO und DFS entstehen.

Da der Bereich Einsätze schon seit Jahren als der am stärksten überlastete Teil des DPKO galt, verband Guéhenno den Vorschlag der integrierten operativen Teams mit der Schaffung neuer Posten in den Regionalreferaten des Bereichs Einsätze. Mit zusätzlichen Offizieren, Polizisten und Verwaltungsexperten sollten die integrierten operativen Teams für jede Region zu der interdisziplinären Keimzelle für die Operationsplanung und -führung werden, die der Abteilung schon seit Jahren fehlte. Diesen Vorschlag trugen die Verwaltungsexperten des ACABQ jedoch nicht mit. Sie argumentierten, diese hochrangigen Spezialisten (P-4/P-5 im UN-Gehaltssystem, entspricht den Dienstgraden Oberstleutnant/Oberst) würden besser ihren jeweiligen funktionalen Bereichen zugeordnet und nach Bedarf für integrierte operative Teams abgestellt. Ein solches Konzept war zwar schon vor Jahren einmal an der Arbeitsüberlastung der funktiona-

len Bereiche gescheitert, doch mit der verbesserten Ressourcenausstattung sei es einen neuen Versuch wert, so der Ausschuss.²⁰

Mit dem Aufbau eines Bereichs ›Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen‹ unter Leitung eines Beigeordneten Generalsekretärs, das heißt auf derselben Ebene wie der gleichfalls aufgewertete Militärstab, erntete Guéhenno die späten Früchte jahrelanger Anstrengungen zum Aufbau eines Kompetenzzentrums für das UN-System in diesem Schlüsselbereich der Friedenskonsolidierung. Gleichzeitig setzte er unter diesem Dach die schon im Brahimi-Bericht geforderte Integration aller rechtsstaatsbezogenen Maßnahmen um, von Polizeiaufbau über die Reform des Strafvollzugs bis zur Justizreform.²¹ Die konzeptionelle Weiterentwicklung auf diesen Gebieten war jahrelang daran gescheitert, dass die Mitgliedstaaten nicht bereit waren, mehr als zwei (seit dem Jahr 2005 fünf) Stellen zu bewilligen.²²

Während alle beantragten Mittel für die Justiz- und Sicherheitssektorreform bewilligt wurden, stieß der Generalsekretär im Polizeibereich auf Widerstand. So verweigerte der ACABQ die Verdoppelung der erst im vergangenen Jahr eingerichteten ›Standing Police Capacity‹. Mit der Aufstockung dieser mobilen Einheit von bislang 25 Polizeixperten zum Aufbau neuer oder zur Verstärkung bestehender Polizeimissionen in Krisenzeiten hatte im DPKO aber auch niemand ernsthaft gerechnet, da noch eine Evaluierung der Pilotphase aussteht. Zudem hatten insbesondere Australien, Kanada und Neuseeland (die so genannte CANZ-Gruppe) zunächst kritisiert, dass der oberste Polizeiberater durch die Eingliederung seines Stabes in die neue Unterabteilung für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen keinen direkten Zugang zur DPKO-Spitze mehr hätte.²³ Ban Ki-moon akzeptierte die Forderung und räumte dem Polizeiberater die Möglichkeit ein, ebenfalls an den obersten Führungsgremien teilzunehmen und sich direkt an den Untergeneralsekretär zu wenden. Dahinter steht die Erfahrung der neunziger Jahre, als der Polizeistab nicht nur unterfinanziert, sondern auch dem Militärstab effektiv untergeordnet war – einer der Gründe, warum der polizeilichen Komponente in Friedenseinsätzen erst spät die notwendige Bedeutung eingeräumt wurde.

Der neue Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ soll die Sektion Beste Verfahrensweisen der Friedenssicherung (Peacekeeping Best Practices Section – PBPS), die DPKO-interne Denkfabrik sowie die Ausbildungseinheit und zwei neu zu schaffende Referate für Evaluierung und Partnerschaften bündeln. Damit soll ein institutionelles Zentrum für das Wissensmanagement und die Förderung von Lernprozessen in DPKO, DFS und den Feldmissionen geschaffen werden.²⁴ Insbesondere die fehlenden Ressourcen für regelmäßige Evaluierungen waren bereits seit Jahren vom OIOS in einer Reihe kritischer Stel-

Im Mittelpunkt von ›Peace Operations 2010‹ stand die Erkenntnis, dass Erfolg oder Misserfolg von UN-Friedenseinsätzen auch von der Qualität, Kompetenz und Lernfähigkeit der Einsatzunterstützung durch die Zentrale in New York abhängen.

Mit dem neuen Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ soll ein institutionelles Zentrum für das Wissensmanagement und die Förderung von Lernprozessen in DPKO, DFS und den Feldmissionen geschaffen werden.

lungnahmen gerügt worden.²⁵ Der Vorschlag wurde umgesetzt, jedoch mit deutlichen Abstrichen bei den zusätzlichen Stellen, insbesondere im Evaluierungsbereich.

Perspektiven für UN-Friedenseinsätze nach der Reform

Im Ergebnis verabschiedete die Generalversammlung ein Kompromisspaket, das in erster Linie die dringend erforderliche Haushaltserhöhung für die effektive und verantwortliche Führung und Verwaltung der Friedenseinsätze bereitstellt. Über den unabwiesbaren Bedarf hinaus sind darin eine Reihe positiver Akzente aus dem Reformprogramm Guéhenno enthalten. Ban geht aus seiner ersten Reformschlacht mit einer blutigen Nase hervor, konnte aber sein Gesicht wahren. Dies ist vor allem jenen Mitgliedstaaten zu verdanken, die dafür sorgten, dass sein Kompromisspaket den Weg durch die Ausschüsse fand. Weder die Substanz der Vorschläge noch das Vorgehen Bans lösten Begeisterungstürme aus. Doch am Ende siegte das Kalkül, dass niemandem mit einer fatalen Schwächung des neuen Generalsekretärs gedient wäre, der dann die restlichen viereinhalb Jahre seiner Amtszeit ein Dasein als lahme Ente fristen würde. Es ist zu erwarten, dass der Generalsekretär aus den Fehlern und schmerzhaften Erfahrungen mit der DPKO-Reform seine Lektionen für weitere Reformprojekte gelernt hat. Wichtiger jedoch ist die Frage, welche Bedeutung die beschlossenen Reformen für die Effektivität zukünftiger UN-Friedenseinsätze haben.

Die Neugliederung in zwei »spezialisierte, aber eng verzahnte« Abteilungen (Guéhenno)²⁶ wird zunächst einmal dazu führen, dass sich die DPKO-Führung einige Monate mit sich selbst beschäftigt. Dazu gehört vor allem die Auswahl geeigneter Kandidaten für die neuen Schlüsselpositionen, die des Untergeneralsekretärs an der Spitze des DFS und die des gemeinsamen Stabschefs für die beiden Abteilungen. Ban und Guéhenno haben im laufenden Jahr ohnehin bereits den Großteil des Führungspersonals des DPKO ausgetauscht, so dass die neue Struktur auch in personeller Hinsicht einen weitgehend frischen Start haben wird. Von der praktischen Ausgestaltung der auf dem Papier geschaffenen Arbeitsstrukturen und von der persönlichen Arbeitsbeziehung zwischen den beiden Untergeneralsekretären wird es abhängen, in welchem Maße die vielfältigen Verbesserungen der Ressourcen- und Personalausstattung genutzt werden können – oder ob sie durch bürokratische Rangeleien aufgerieben werden.

Umgekehrt verhält es sich mit den integrierten operativen Teams. Der Erfolg dieses Management-Instruments steht und fällt mit den verfügbaren Personalkapazitäten: Nur wenn die einzelnen Abteilungen ihre Kernaufgaben bewältigen können, werden sie darüber hinaus Personal zur besseren Koordinierung der Ein-

satzführung abstellen können. Mit dem neuen Büro für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen vollzieht das DPKO einen seit Jahren überfälligen Schritt. Nachdem der Brahimi-Bericht die Rolle der Rechtsstaatshilfe bereits im Jahr 2000 als den entscheidenden Faktor erfolgreicher Friedenskonsolidierung bezeichnet hatte, erhält dieses entscheidende Politikfeld nun endlich die notwendige institutionelle Infrastruktur, um die Feldeinsätze effektiv zu unterstützen. Da die einzelnen Sektionen mit Ausnahme des Polizeistabs auf verhältnismäßig niedriger Ebene geführt werden (P-4/P-5), wird es dabei besonders auf den Einsatz und die Führungsqualitäten des neuen Beigeordneten Generalsekretärs an der Spitze ankommen, in welchem Maße sich die Erwartungen an die neue Struktur erfüllen. Mit dem russischen DPKO-Veteranen Dimitri Titov berief der Generalsekretär einen verdienten und erfahrenen Bürokraten auf diesen Posten, der sich jedoch bislang keinen Namen für besondere Innovationskraft gemacht hat.

Im Bereich Doktrinentwicklung und Wissensmanagement legt der Umbau in zweierlei Hinsicht die Grundlage für die Fortsetzung des von Guéhenno im Jahr 2005 begonnenen Umwandlungsprozesses hin zu einer lernenden Organisation. Zum einen wurden alle funktionalen Bereiche mit den personellen Ressourcen ausgestattet, selbst die inhaltliche Führungsrolle bei der Weiterentwicklung von Doktrinen auszufüllen. Die Sektion Beste Verfahrensweisen hatte in den letzten Jahren eine umfangreiche Bestandsaufnahme durchgeführt und ein Verfahren zur vollständigen Überarbeitung und, wo nötig, Neuentwicklung von Doktrinen entwickelt. Der neue Bereich ›Politik, Evaluierung und Ausbildung‹ wird nun die Steuerung dieses Prozesses für das DPKO und das DFS übernehmen, doch die inhaltliche Ausgestaltung muss durch die jeweiligen Experten erfolgen, etwa im Militärstab oder in der Abteilung Disziplinaruntersuchungen.

Im Ergebnis verabschiedete die Generalversammlung ein Kompromisspaket, das in erster Linie die dringend erforderliche Haushaltserhöhung für die effektive und verantwortliche Führung und Verwaltung der Friedenseinsätze bereitstellt.

Es ist zu erwarten, dass der Generalsekretär aus den Fehlern und schmerzhaften Erfahrungen mit der DPKO-Reform seine Lektionen für weitere Reformprojekte gelernt hat.

¹⁹ Guéhenno, a.a.O., (Anm. 9).

²⁰ ACABQ, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 61–63

²¹ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305–S/2000/809 v. 21.8.2000, Abs. 179 (Brahimi-Bericht).

²² Budget for the Support Account for Peacekeeping Operations for the Period from 1 July 2005 to 30 June 2006, UN Doc. A/59/730 v. 8.3.2005, Abs. 5ff.

²³ Special Committee on Peacekeeping Operations, Protokoll der 195./196. Sitzung, 26.2.2007.

²⁴ UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007, Abs. 72

²⁵ Office of Internal Oversight Services, Audit Report, UN Doc. A/58/746 v. 25.3.2004; OIOS Audit of Management Structures in DPKO, UN Doc. A/61/743 v. 14.2.2007.

²⁶ Rede vor dem Special Committee for Peacekeeping Operations, Protokoll, a.a.O. (Anm. 23).

Einen zweiten Meilenstein stellt der Einstieg in eine systematische Selbstevaluierung dar. Mit der Schaffung eines kleinen Evaluationsteams (zwei Stellen und 250 000 US-Dollar pro Jahr) kann das DPKO erstmals den gesamten Zyklus von Doktrinentwicklung über Ausbildung bis zu Evaluierung der tatsächlichen Erfolge im Feld in die Praxis umsetzen. Angesichts der bewilligten eher geringen Mittel kann es sich jedoch nur um einen Einstieg handeln. Hier müssten die Mitgliedstaaten mehr investieren, wenn sie die Umwandlung in eine lernende Organisation unterstützen und den effektiven Einsatz ihrer nahezu sechs Milliarden US-Dollar für die UN-Friedenssicherung insgesamt sicherstellen wollen. Das Gleiche gilt für den Bereich Ausbildung: Mit einem Dutzend Mitarbeitern in New York kann das DPKO keine ernstzunehmenden Ausbildungsmaßnahmen für die rund 200 000 Personen durchführen, die das System nun jedes Jahr weltweit durchlaufen. Umso wichtiger wäre es, dass UN-Mitgliedstaaten, wie Deutschland, den UN in noch größerem Umfang als bislang unbürokratisch direkte Projekthilfe anbieten. Beispiele wie die Unterstützung des ›Kofi Annan International Peacekeeping Training Centres‹ (KAIPTC) in Ghana zeigen, was möglich ist. Mit ähnlichen Initiativen, wie der deutlichen Aufstockung voll finanzierter Plätze für internationale Teilnehmer in Ausbildungsgängen für Polizisten, Soldaten oder Zivilexperten im eigenen Land, könnte Deutschland mit verhältnismäßig wenig Geld eine Menge erreichen. So könnte auch ganz nebenbei die Sichtbarkeit des deutschen Beitrags zur Friedenssicherung in New York erhöht werden.

All dies wird jedoch nur ein Tropfen auf den heißen Stein sein, wenn das rapide Wachstum von UN-Friedenseinsätzen anhält. Allein für die Darfur-Mission UNAMID müssen im Laufe des Jahres 2007 weitere 26 000 Personen rekrutiert werden, darunter 6 000 Polizisten und mehrere tausend Zivilisten. Allein diese Mehrbelastung würde die zusätzlichen personellen Ressourcen des DPKO in der Zentrale schon wieder neutralisieren. Dies illustriert das folgende Szenario: Die personelle Verstärkung der beiden neuen Abteilungen DPKO und DFS wird wegen der zeitaufwändigen Rekrutierungsverfahren der UN erst im Frühjahr 2008 ihre volle Wirkung entfalten. Zu diesem Zeitpunkt ist jedoch damit zu rechnen, dass nicht mehr 100 000, sondern mit der Hybrid-Mission in Darfur und dem Ende September 2007 bewilligten EU-Einsatz in Tschad und der Zentralafrikanischen Republik²⁷ etwa 125 000 Personen weltweit für die UN im Feld stehen werden.²⁸ Damit wird sich das Verhältnis von DPKO-/DFS-Mitarbeitern zu Soldaten, Polizisten und Zivilexperten im Feld von 1 zu 149 (2007) nicht etwa deutlich verbessern, sondern sogar wieder leicht verschlechtern (1 zu 152). Noch schlechter sähe das Verhältnis aus, sollten Pläne für eine neue Mission in Somalia in die Tat umgesetzt

werden. Gleichzeitig sind bei den großen Missionen in Afrika, Haiti oder Timor-Leste keine substanziellen Reduzierungen zu erwarten. Keine davon steht derzeit vor einem Abzug, denn die internationale Gemeinschaft scheint aus den Erfahrungen mit Sierra Leone und Timor-Leste gelernt zu haben und demonstriert mittlerweile einen deutlich längeren Atem als noch vor wenigen Jahren.

Fazit

Dem nachhaltigen Wachstum der UN-Friedenseinsätze ist nicht mit nachholenden Mini-Reformen Rechnung zu tragen. Die Mitgliedstaaten müssen sich grundlegenden Problemen stellen, die hier nur angerissen werden können:

1. Weitere steigende Einsatz- und Personalzahlen sollten automatisch eine Aufstockung der Personalressourcen im UN-Verwaltungsapparat nach sich ziehen.

2. Die UN müssen in die Lage versetzt werden, zumindest einem Teil der fast 5000 Zivilexperten, die mit einer Abfolge von Sechs-Monats-Verträgen zwischen den Feldmissionen ihr Dasein fristen, angemessene Aufstiegsmöglichkeiten und eine Chance zur Übernahme auf feste Stellen zu bieten. Kofi Annan hatte dafür im Rahmen seines letzten Reformplans vom März 2006²⁹ die Schaffung von 2500 festen Stellen für Zivilexperten vorgeschlagen. Der Vorschlag befindet sich bis heute in den Mühlen des Haushaltsverfahrens, sollte jedoch dringend umgesetzt werden.

3. Im UN-Sekretariat fehlt weiterhin eine kompetente Analyse- und Strategieabteilung für Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung. Das DPKO ist zu sehr mit der unmittelbaren Einsatzplanung beschäftigt; das DPA ist für diese Aufgaben unzureichend ausgestattet und aufgestellt.

Letztlich gilt es, die übergreifenden strategischen Fragen nicht aus dem Blick zu verlieren. Wenn der politische Boden für den Einsatz von UN-Friedenstruppen nicht ausreichend bereit ist, können auch die bestausgebildeten und bestausgerüsteten Friedenskräfte mit ausgeklügelten Detailkonzepten wenig bewirken. Den UN-Mitgliedstaaten und insbesondere dem Sicherheitsrat sollte dies Mahnung genug sein, ihrer Verantwortung gegenüber den Friedenstruppen besser nachzukommen.

Mit einem Dutzend Mitarbeitern kann das DPKO keine ernstzunehmenden Ausbildungsmaßnahmen für die rund 200 000 Personen durchführen, die das System nun jedes Jahr weltweit durchlaufen.

Wenn der politische Boden für den Einsatz von UN-Friedenstruppen nicht ausreichend bereit ist, können auch die bestausgebildeten und bestausgerüsteten Friedenskräfte wenig bewirken.

²⁷ UN-Dok. S/RES/1778 v. 25.9.2007.

²⁸ Diese Zahl berücksichtigt die voraussichtliche Übergabe der Kosovo-Mission an die EU und die geplante Verringerung der Sudan-Mission UNMIS, sobald UNAMID in Darfur die Sollstärke erreicht.

²⁹ UN-Dok. A/60/692 v. 7.3.2006, Abs. 28.