

Im Auftrag des Sicherheitsrats: Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Erfahrungen als Beigeordneter Generalsekretär für Planung und Unterstützung
der UN-Friedenseinsätze

MANFRED EISELE

Die Einsätze von Soldaten unter der Flagge der Vereinten Nationen sind ohne Beispiel in der Geschichte. Obwohl der erste derartige Auftrag schon im Mai 1948 mit der Waffenstillstandsregelung für Palästina erteilt wurde (UNTSO) und deshalb 1998 der fünfzigste Jahrestag solcher Einsätze begangen wird, kam dieses Instrument des Sicherheitsrats erst in den neunziger Jahren zur vollen Geltung. Die Praxis der Entsendung von Blauhelmsoldaten hatte sich – gewissermaßen zwischen den Kapiteln VI (»Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten«) und VII (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) der Charta der Vereinten Nationen angesiedelt – seit Mitte der fünfziger Jahre herausgebildet und bewährt. Das Ende des Kalten Krieges und der durch ihn verursachten Konfrontationslage im Sicherheitsrat führte dann zu einer raschen Zunahme solcher Missionen. Dabei wurden schon bald organisatorische, planerische und personelle Defizite deutlich. Die 1994 erfolgte Einrichtung der Stelle eines Beigeordneten Generalsekretärs für Planung und Unterstützung der Friedenseinsätze im Sekretariat der Vereinten Nationen war ein Schritt zu ihrer Bewältigung.

POLITISCHE AUSGANGSLAGE UND STRUKTURELLER RAHMEN

Mehr als 70 000 Blauhelmsoldaten waren in fast 20 friedenserhaltenden Maßnahmen im Einsatz, als der damalige Untergeneralsekretär für friedenserhaltende Operationen, Kofi Annan, zusammen mit dem damaligen Beigeordneten Generalsekretär für operative Maßnahmen am 1. Juni 1994 den deutschen Kandidaten für den neu geschaffenen Posten eines »Beigeordneten Generalsekretärs für Planung und Unterstützung« im ersten Interview um eine Einschätzung der Schwierigkeiten bat, welche die Vereinten Nationen bei dem stürmischen Aufwuchs an Friedenssicherungsmaßnahmen im Einsatz erfuhren. Schon der politische Entscheidungsprozeß um den als dringend notwendig erachteten Dienstantritt des neuen »Assistant Secretary-General« (ASG) in der für Friedensoperationen zuständigen Hauptabteilung verdeutlichte die Probleme der UN in solchen Bereichen, die rasche Reaktionen erfordern; so zog sich dieser Vorgang bis fast zum Jahresende 1994 hin.

1994 beherrschte der UN-Einsatz in Somalia – im Gefolge eines letztlich gescheiterten amerikanischen Versuches, dem Sieg im Golfkrieg rasch einen weiteren US-Erfolg folgen zu lassen – die Schlagzeilen der Weltpresse. Daneben blickte man mit schlechtem Gewissen auf Rwanda, einen weiteren afrikanischen Konfliktherd. Dort war das Versagen der Welt gegenüber dem Genozid offensichtlich, konnte der eingeschränkte, nachträgliche Blauhelmeinsatz kaum mehr als eine Art Nachlese des Schreckens bewirken.

1994 wurde es populär, den Vereinten Nationen und ihrem Generalsekretär Fehler vorzuwerfen, die von den Mitgliedern des Sicherheitsrats zu verantworten waren. Das UN-Sekretariat ist eben nicht das Machtzentrum der Welt, denn die politischen Entscheidungen werden in den Hauptstädten der 185 Mitgliedstaaten getroffen. In besonderer Weise gilt dies für die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats.

Zukunftsweisend war in solcher Lage die Entscheidung des Rates in Resolution 954 vom 4. November 1994, den Somalia-Einsatz zu beenden. War man zunächst den Vereinigten Staaten nahezu blindlings an das Horn von Afrika gefolgt, so war nun deutlich geworden, daß die Vorstellung, Blauhelmsoldaten könnten eine noch weitgehend nomadisch geprägte Stammesgesellschaft in eine Demokratie westlichen Stils transformieren, völlig unrealistisch gewesen war. Der zweite Teil des Auftrages der UNOSOM, nämlich der Hungersnot im Lande durch Unterstützung humanitärer Hilfsmaßnahmen ein Ende zu setzen, wurde dagegen vollständig erfüllt. Mehr als zweieinhalb Millionen Somalier sind lebende Zeugen dieses oft übersehenen Erfolges der Vereinten Nationen. Der Abzug der mehr als 5 000 Blauhelmsoldaten aus feindseliger Umgebung über die Küste um Mogadischu war ein organisatorisches Meisterstück, auf das jeder Generalstab stolz wäre. Mit geringsten Mitteln und einem äußerst kleinen Stab in New York und der somalischen Hauptstadt wurden nicht nur alle Personen, die zur UNOSOM zählten, ohne einen einzigen Verwundeten repatriert, sondern auch alles UN-eigene Gerät in das UN-Logistikdepot Brindisi verbracht. Dort erst wurde deutlich, daß die Transportkosten per Schiff bisweilen den Restwert des Materials überstiegen hatten – eine der zahlreichen Lektionen aus dem Somalia-Einsatz. Die Vereinten Nationen haben auch in anderen Bereichen versucht, aus den eigenen Fehlern zu lernen. Das wurde 1995 besonders deutlich, als die Erfahrungen aus Mosambik und Somalia unmittelbar in die Planung und Vorbereitung der Einsätze in Haiti und Angola umgesetzt wurden.

Die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations, DPKO) existiert erst seit 1992. Sie war nach dem Ende des Kalten Krieges auf Grund der massiv angestiegenen Forderungen an die UN im Bereich der internationalen Friedenssicherung geschaffen worden. Seither ist es die einzige Haupt-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor des Instituts für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Manfred Eisele, Generalleutnant, geb. 1938, war von November 1994 bis Februar 1998 Beigeordneter Generalsekretär der Vereinten Nationen in der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze. Zuvor Amtschef des Streitkräfteamtes in Bonn und Kommandeur der 12. Panzerdivision der Bundeswehr.

Hans-Peter Kaul, geb. 1943, Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amtes, war von August 1993 bis Oktober 1996 stellvertretender Leiter der Politischen Abteilung der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York.

Markus Krajewski, M.S., geb. 1969, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

abteilung des UN-Sekretariats mit wirklich operativem Auftrag, nämlich in Krisen- und Konfliktgebieten nach Vorgaben des Sicherheitsrats tätig zu werden. Die bewußte Integration politischer, planerisch-administrativer und logistischer Expertise in der DPKO hat sich bewährt. Entscheidungsprozesse sind dadurch überschaubar, verringern den Zeitbedarf und schaffen damit Effizienz. Durch ein rund um die Uhr besetztes Lagezentrum ist die jederzeitige Verbindung zu allen Einsatzgebieten weltweit sichergestellt.

Die Einbindung der DPKO in das Sekretariat – eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen – und die Verpflichtungen aus dessen Regeln und Vorschriften (rules and regulations) mindert jedoch häufig die aus operativen Bedingungen zu fordernde Wirksamkeit. Viele solcher UN-Vorschriften haben ein ehrwürdiges Alter. Sie waren geschaffen worden, um die Bedürfnisse einer internationalen Bürokratie der Haushaltskontrolle der Generalversammlung – somit der Mitgliedstaaten – zu unterwerfen. Wenn im Zusammenhang mit friedenserhaltenden Einsätzen beklagt wird, daß Entscheidungsprozesse der Vereinten Nationen zeitaufwendig sind und damit einer notwendigen raschen Reaktion im Wege stehen, sind hier meistens die Ursachen zu finden.

Die Reformvorschläge des Generalsekretärs vom Juli 1997 sprechen diese Schwierigkeiten an. Mit weiterreichender Delegation von Verantwortung auch auf die Einsatzebene wird eine Straffung und Vereinfachung bestehender Vorschriften und Bestimmungen angestrebt. Dabei ist die DPKO drängend und fordernd an der Neugestaltung von Regelungen beteiligt.

ERFAHRUNGEN UND FOLGERUNGEN

Verbesserte Vorbereitungsmaßnahmen

Zu Beginn des Jahres 1995 wurde die für die Friedensoperationen zuständige Hauptabteilung mit einer außergewöhnlichen Herausforderung konfrontiert, nämlich gleichzeitig zwei neue, nach ihrer Entstehungsgeschichte und ihrem Mandat jedoch vollkommen unterschiedliche Friedensmissionen aufzubauen: für Haiti und für Angola. Gerade in der Vorbereitungs- und Aufstellungsphase dieser beiden Operationen wurden neue Elemente erstmals erprobt. Diese Bewährungsproben waren alles in allem erfolgreich. So wurde der engere Führungsstab der Mission in Haiti (UNMIH) in einem gezielten Vorbereitungsseminar unter Leitung der UN zusammengezogen, um in die spezifischen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen und Anforderungen in Haiti eingewiesen zu werden. Daneben galt es, den bei früheren UN-Missionen beklagten Gegensatz zwischen den zivilen UN-Bediensteten und dem militärischen Personal der Blauhelmkontingente zu überwinden. Hierzu wurde statt paralleler Strukturen und Entscheidungsprozesse mit daraus resultierender Doppelarbeit, Kräfte- und Zeitverschwendung eine einzige integrierte Struktur angestrebt, in der das vertrauensvolle Miteinander an die Stelle mißtrauischer Eifersucht trat. Schließlich ist ein weiterer nützlicher Effekt dieser Zusammenführungen, daß die verantwortlichen Akteure sich nicht erst unter Einsatzbedingungen kennenlernen. Der zeitliche und finanzielle Aufwand solcher Zusammenziehungen ist vergleichsweise gering, der potentielle Nutzen aber erheblich. Wurden bis in die jüngste Vergangenheit auch wichtige Funktionsträger sozusagen ad hoc in den Einsatz geschickt, ist mittlerweile ein beachtlicher Anteil des zivilen UN-Personals durch vorbereitende Ausbildung auf denkbare Einsätze im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen vorbereitet worden. Entsprechende »Pools« von Fachleuten bilden heute ein Personalreservoir, das der DPKO neue Handlungsspielräume eröffnet hat und Flexibilität ermöglicht.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die intensive qualifizierte Ausbildung für zukünftige leitende Verwaltungsbedienstete

(Chief Administrative Officers, CAOs). Ein CAO ist im Rahmen der Einsatzmission als Verantwortlicher für die gesamte UN-Verwaltung zugleich auch das wesentliche Bindeglied zu unterschiedlichsten Abteilungen des UN-Sekretariats in New York, vorwiegend zur DPKO (beispielsweise in Fragen des Haushalts, der Kommunikation und des Personals). Sie oder er vertritt im allgemeinen die Haushaltsvorlagen der jeweiligen Mission persönlich vor den Gremien der Generalversammlung, so vor dem Beratenden Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ) und dem 5. Hauptausschuß, dem Haushaltsausschuß. Die fundierte Ausbildung dieses Personenkreises wird sich ohne Zweifel in künftigen Friedenseinsätzen auszahlen.

Das Minenproblem

Mit der UNAVEM III in Angola, mandatiert seit dem 8. Februar 1995 (Resolution 976) und mittlerweile in die Folgemitmission MONUA übergegangen, bestätigte sich ein weiteres Mal, daß keine der 43 bisher durchgeführten UN-Friedensoperationen der anderen gleicht. In der Folge der Unterzeichnung des auf die Beilegung des Konflikts zwischen den Bürgerkriegsparteien abzielenden Protokolls von Lusaka vom November 1994 gab auch der Sicherheitsrat mit dem UNAVEM-III-Mandat dem nationalen Aussöhnungsprozeß neuen politischen Schub. Er machte sich allerdings den Vorschlag des Generalsekretärs zu eigen, die UN-Friedenstruppe »auf dem Landwege« in die Einsatzorte im ganzen Land zu verbringen. Diese Auflage führte in dem großflächig erheblich verminten Land zu außergewöhnlichen Anstrengungen im Bereich der Minenidentifizierung und -räumung. Insbesondere Koordinationsleistungen im Lande selbst waren unerlässlich. Wo bisher zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) mehr nebeneinander als miteinander tätig waren, mußten durch ein neuartiges, gestrafftes Management, abgestützt auf eindeutig abgegrenzte Verantwortlichkeiten, die Aktivitäten sowohl der NGOs als auch der UN zur Minenräumung integriert und damit wirksamer werden.

Im Rahmen seines Reformprogramms hat der Generalsekretär alle auf das Minenräumen bezogenen Zuständigkeiten, die bisher sowohl in der DPKO als auch in der bisherigen Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten (DHA) ressortierten, in einem neuen Minenaktionsdienst (Mine Action Service, MAS) gebündelt und ausschließlich der DPKO übertragen. Damit wurde auch eine institutionelle Verknüpfung einer wesentlichen Dimension der modernen Friedenskonsolidierung (peacebuilding) mit der Friedenssicherung (peacekeeping) erzielt. Die daraus resultierende Umstellung auch im Finanzierungsbereich bereitet derzeit noch Probleme. Durch die Verleihung des Friedensnobelpreises 1997 an die Internationale Kampagne zum Verbot der Landminen und die im Dezember 1997 von 122 Staaten in Ottawa abgegebene Absichtserklärung, ein solches Verbot völkerrechtlich verbindlich werden zu lassen, ist die tägliche Herausforderung Minengefahr zusätzlich in den Blickpunkt der Öffentlichkeit getreten. Innerhalb der DPKO wurde der MAS unmittelbar dem ASG für Planung und Unterstützung unterstellt.

Enge Zusammenarbeit mit Truppenstellern und Mandatsgeber

Als unmittelbare Auswirkung der Erfahrungen mit den UN-Missionen in Somalia (UNOSOM) und im früheren Jugoslawien (UNPROFOR) hat die DPKO ein grundlegend neues System der Kostentrückerstattung für truppenstellende Mitgliedsländer entwickelt. Dank der äußerst engagierten und konstruktiven Mitarbeit 53 betroffener (und daher stark interessierter) Truppensteller sowie der damaligen Hauptabteilung Verwaltung und Management (DAM) des Sekretariats ist es gelungen, in der Rekordzeit von nur einem Jahr bis zur Beschlußfassung durch die Generalversammlung das neue Konzept in Kraft zu setzen. Legislative Prozesse beanspruchen im Regelfall auf Grund der zeitaufwendigen Konsultationsmechanismen

deutlich mehr Zeit. In diesem Fall war das Eigeninteresse der Truppensteller gewiß ein wesentliches Motiv. Als Grundlage der Kostenrückerstattung werden nun keine aufwendigen Material- und Fahrzeuginventuren mit fehleranfälligen Zählprozeduren beim Eintreffen im Einsatzgebiet und vor der Rückverlegung nationaler Kontingente durchgeführt. Statt dessen werden allgemeingültige, von vornherein vereinbarte Erstattungssätze genutzt. Dazu werden bereits vor der Entsendung in eine Friedensmission alle erforderlichen Vereinbarungen mit den betroffenen Mitgliedsländern getroffen.

Das Zusammenwirken von Sicherheitsrat und DPKO ist im allgemeinen reibungslos und sehr konstruktiv. Regelmäßig lädt der monatlich nach der englischen alphabetischen Reihenfolge der Ratsmitglieder wechselnde Präsident die truppenstellenden Mitgliedsländer zu Informationsveranstaltungen ein, wodurch der politische Willensbildungsprozeß für alle Beteiligten transparent bleiben soll. Daneben sind Vertreter des Sekretariats (und damit auch die der DPKO) aufgefordert, ad hoc über aktuelle Entwicklungen in den Friedensmissionen zu informieren. Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Mandatserteilung für Friedenseinsätze oftmals für relativ kurze Fristen (drei oder sechs Monate, selten mehr) erfolgt und häufig von politischen Überlegungen – mit Zielrichtung auf die Konfliktparteien – geleitet ist. Für die Planungsverantwortlichen sind solche kurzfristigen Planungshorizonte verständlicherweise eine ständige schwierige Herausforderung.

Um die zeitlich sehr engen Reaktionszeiten zu entkrampfen, werden daher, wo immer möglich, notwendige Verhandlungen mit beteiligten Mitgliedsländern bereits im Vorfeld von Entscheidungen des Sicherheitsrats geführt. Beispielhaft ist in diesem Zusammenhang der Abschluß von Vereinbarungen (Memoranden), die den Anspruch von Truppenstellern auf Kostenrückerstattung regeln. Für eine denkbare Friedensmission in Sierra Leone beispielsweise, für die ein Mandat noch nicht existiert, sind solche Abkommen mit den beteiligten Staaten abrufbereit: sie sind bereits unterzeichnet und könnten in kürzester Frist aktiviert werden.

Bereitschaft zu notfalls robuster Mandatsdurchsetzung

Das herkömmliche Konzept friedenserhaltender Einsätze der Vereinten Nationen stützte sich unwidersprochen und erfolgreich zumindest auf die Zustimmung beider Parteien in einem zwischenstaatlichen Konflikt und auf die unparteiische Rolle der Blauhelmsoldaten. In den auf Entspannung abgestellten Maßnahmen benötigten diese keinen besonderen Schutz, verhielten sie sich doch mit weißgestrichenen Fahrzeugen und eindeutig demonstrierter Friedlichkeit neutral und überparteilich. Da Soldaten der Friedenstruppen inzwischen vor allem in innerstaatlichen Konflikten eingesetzt werden, sind die Konfliktparteien zumeist keine Völkerrechtssubjekte. Sie halten sich oft nicht an internationales Recht, verletzen häufig die Genfer Konventionen und gefährden die bis dahin gültigen Grundsätze für Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Somalia und das ehemalige Jugoslawien lieferten dafür deutliches Anschauungsmaterial.

Der notwendige Schutz der Blauhelmsoldaten zwang zum Handeln. Die Initiative Dänemarks, seine Friedenstruppen im Gebiet von Tuzla in Bosnien-Herzegowina im April 1994 mit Kampfpanzern des Typs ›Leopard I‹ zu verstärken, hat hier Zeichen gesetzt. Entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der DPKO und des UN-Sekretariats hat sich diese demonstrative Verstärkung des dänischen Kontingents voll bewährt. Angriffe auf unter dem Schutz dänischer Blauhelmsoldaten stehende Hilfskonvois wurden erfolgreich abgewehrt beziehungsweise verhindert. Damit wurde auch für andere Truppensteller deutlich, daß man politischen Willen sichtbar in militärische Handlungsfähigkeit umsetzen muß – auch bei friedenserhaltenden Maßnahmen.

Die vom Sicherheitsrat gebilligte Entsendung der trinationalen

Schnelleingreiftruppe (Rapid Reaction Force) aus britischen, französischen und niederländischen Soldaten nach Bosnien-Herzegowina war die entschlossene Konsequenz. Damit wurden die Konfliktparteien überzeugt, daß sie Verhandlungsbereitschaft zeigen mußten; Ergebnis waren die Vereinbarungen von Dayton. Mit der 60 000 Mann starken, schwer gerüsteten Friedensumsetzungstruppe (IFOR) wurde das verwirklicht, was seither als ›robustes Mandat‹ gilt. Die politische Situation in Washington erlaubte es nicht, die Implementierung des Dayton-Abkommens den von den Verhandlungen ausgeschlossenen Vereinten Nationen zu übertragen, obwohl diese nach wie vor die Friedenstruppen im gesamten ehemaligen Jugoslawien unter ihrer Flagge hatten.

Eines der Nebenprodukte von Dayton war das neue Mandat des Sicherheitsrats vom Januar 1996 (Resolution 1037) für eine Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für das vorwiegend von Serben bewohnte kroatische Ostslawonien (UNTAES). Als der Sicherheitsrat statt der vom Generalsekretär geforderten 10 000 Mann starken Truppe nur 5 000 genehmigte (plus 100 unbewaffnete Militärbeobachter), verweigerte er den UN eine ähnlich strukturierte Truppe, wie sie als IFOR für Bosnien-Herzegowina akzeptiert worden war. Allerdings wurde das Mandat für die 5 100 UNTAES-Blauhelmsoldaten in den am schwersten bewaffneten UN-Einsatz, den die Welt bislang gesehen hat, umgesetzt. Panzerbataillone, verstärkte Panzergrenadierbataillone, Kampfhubschrauber, Artillerie und Pioniere bildeten ein überzeugendes Potential, um ›Friedenserhaltung durch Abschreckung‹ zu betreiben. Zur Halbzeit des Mandats war es sogar möglich, ein ukrainisches Panzerbataillon durch Infanterie und Polizei zu ersetzen und damit Entspannungsbereitschaft zu beweisen. Dieser für die künftige Entwicklung von UN-Friedensmissionen richtungweisende Einsatz wurde am 15. Januar dieses Jahres beendet und darf als besonderer Erfolg gelten.

Am anderen Ende des Spektrums der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen findet sich der nahezu klassische Einsatz unbewaffneter Militärbeobachter; so führte die MINUGUA in nur drei Monaten im Frühjahr 1997 die Entwaffnung der am Friedensprozeß beteiligten vormaligen Rebellen in Guatemala erfolgreich durch.

Die an der Realität unterschiedlicher Einsatzbedingungen erprobte Vielfalt so gänzlich unterschiedlicher Optionen eröffnet sowohl dem Sicherheitsrat als politischem Mandatgeber als auch den für die Planung von Friedensmissionen Verantwortlichen in der DPKO Flexibilität und Handlungsfreiräume und ist daher von grundsätzlicher Bedeutung.

Gelernte Lektionen

Die Schaffung der Auswertungseinheit (Lessons Learned Unit, LLU) im April 1995 – Widerspiegelung der Schlußphase jedes Planungsprozesses und folgerichtig der damals neu etablierten Planungsabteilung zugeordnet, für die diese Rückmeldung zunächst bestimmt war – betraf nicht nur die DPKO, sondern strahlte in das gesamte Sekretariat, in Wissenschaft und Forschung sowie auf politische Entscheidungsträger in den Regierungen aus. Dieses Referat ist mittlerweile, wenn auch bescheiden, institutionell verankert.

Die LLU wird durch eine internationale Expertengruppe ausgewiesener Wissenschaftler und Praktiker regelmäßig beraten und wirkt durch Publikationen und Sonderveranstaltungen auch in die interessierte Öffentlichkeit hinein. Der Kernauftrag dieser Einheit besteht darin, durch die unabhängige analytische Auswertung bereits abgeschlossener oder noch andauernder UN-Friedensmissionen Lehren zu ziehen und Empfehlungen für künftige Planungs- und Entscheidungsprozesse zu formulieren. Dabei sind die Adressaten grundsätzlich alle im Zusammenhang mit der Planung und Durchführung von UN-Friedensmissionen beteiligten Akteure: die DPKO, die Mitgliedsstaaten, das Sekretariat mit seinen Hauptabteilungen, das Personal im Einsatzgebiet und sogar der Sicherheitsrat. Die Untersu-

chungsgegenstände sind dabei sowohl auf spezifische Missionen bezogen (wie Somalia oder Rwanda) als auch übergreifend (zum Beispiel im Hinblick auf die Zusammenarbeit der UN mit Regionalorganisationen).

Für die nähere Zukunft wird es darauf ankommen, die Finanzierung der LLU auf eine solidere finanzielle Grundlage zu stellen, als dies gegenwärtig der Fall ist. Das starke Interesse einiger Mitgliedstaaten, aber auch wissenschaftlicher Stiftungen an der Existenz dieses Referats äußert sich in großzügiger Bereitstellung von Finanzmitteln. Es wäre aus Sicht der UN aber wünschenswert, wenn die Staatenvertreter in der Generalversammlung im regulären Haushalt einen Titel für die LLU genehmigten. Damit wäre die Fortführung einer für die Weiterentwicklung der Friedenssicherung wichtigen Querschnittsaufgabe finanziell gesichert.

Ausbildung der Ausbilder

Zunehmend nachgefragt werden DPKO-Ausbildungsangebote zur Vorbereitung von Personal auf die Teilnahme an UN-Friedensmissionen. Während die eigentliche Ausbildung unverändert in nationaler Verantwortung durchgeführt wird, nutzen interessierte Mitgliedsländer darüber hinaus UN-Publikationen und Veranstaltungen unter dem Motto »Train the trainers«, um ihre Ausbilder fundiert weiterzubilden. Die DPKO ist dabei bemüht, das gesamte Spektrum von Anforderungen abzudecken, einschließlich spezieller Aspekte wie Poli-

zeiverhalten und -ausbildung, Beachtung der Menschenrechte und besondere medizinische Anforderungen. Es werden vielfältige audiovisuelle Ausbildungsmaterialien und auf Anforderung Unterstützerguppen (Training Assistance Teams) bereitgestellt.

Entsprechende regionale Seminarveranstaltungen, mit welchen die DPKO bislang Teilnehmer aus insgesamt 74 Mitgliedstaaten erreicht hat, sind bereits für Europa (in Dänemark), für Lateinamerika (in Argentinien), für Asien und den Pazifik (in Indien) und für Afrika (in Ägypten) durchgeführt worden. An je drei 1996 und 1997 durchgeführten Seminaren zur Ausbildung von Ausbildern (in Turin/Italien, Yaoundé/Kamerun und Accra/Ghana) haben insgesamt knapp 200 Ausbilder aus Mitgliedstaaten teilgenommen.

Verfügungsbereitschaftsabkommen

Im Blick auf die Geschwindigkeit, mit der sich Krisen mitunter entfalten, ist die mangelnde Reaktionsfähigkeit der Vereinten Nationen oft und zu Recht beklagt worden. Das System der »Standby«-Vereinbarungen ist die pragmatische Antwort darauf (vgl. »Standby«: neue Wege in der Friedenssicherung. Die Verfügungsbereitschaftsabkommen für Blauhelmeinsätze, VN 2/1996 S. 50ff.). Gegenwärtig haben 68 Mitgliedstaaten in bilateralen Abkommen mit den UN etwa 90 000 Soldaten, zivile Polizeibeamte und andere Experten angeboten. Sie behalten sich die Entscheidung über eine tatsächliche Entsendung jedoch für den Einzelfall vor. Die aus derartigen Standby-

Mehr als 32 000 Mann umfaßte die militärische Komponente der Friedensstreitkräfte der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien Mitte November 1995; größte Truppensteller waren Frankreich, Großbritannien und Pakistan. Zu Beginn des Monats hatte Kofi Annan als Sonderbeauftragter des Generalsekretärs die Leitung des Hauptquartiers in Zagreb übernommen. Mitte Dezember 1995, nach Abschluß der Vereinbarungen von Dayton, endete die Friedensoperation der Weltorganisation in Bosnien-Herzegowina; an die Stelle der UN-Soldaten trat dort die von der NATO geführte multinationale Friedensumsetzungstruppe (IFOR).



Vereinbarungen entwickelte Datenbasis befähigt die DPKO zur praxisnahen Planung künftiger Friedenseinsätze. In den Fällen, in welchen der Sicherheitsrat den Auftrag zur konkreten Einsatzplanung erteilt hatte, haben sich diese Daten bewährt, so für Einsätze im ostafrikanischen Zwischenseengebiet (Osten des ehemaligen Zaire), in der Republik Kongo (Brazzaville) und in Sierra Leone. Politische Entwicklungen vor Ort haben die Implementierung solcher Einsätze jeweils kurzfristig angehalten. Dagegen konnte zum Beispiel beim Aufbau der Friedensmissionen für Haiti (UNMIH) und Ostslawonien (UNTAES) auf die verfügbaren Daten zurückgegriffen werden, was den Planungsprozeß deutlich beschleunigt hat.

In Ergänzung dieser Verfügungsbereitschaftsabkommen haben einige Mitgliedstaaten eine dänische Initiative aufgegriffen, die eine internationale Einsatzbrigade mit hohem Bereitschaftsstand zum Ziel hat. Der Generalsekretär hat den Planungsstab dieser SHIRBRIG (Standby High Readiness Brigade) im September 1997 in Kopenhagen in Dienst gestellt.

Daneben hat die UN-Generalversammlung einen Vorschlag mehrerer interessierter Staaten – der ›Freunde rascher Reaktion‹ – angenommen und den Generalsekretär mit ihrer Resolution 50/30 aufgefordert, ein schnell einsatzbereites Hauptquartier (Rapidly Deployable Mission Headquarters, RDMHQ) zu schaffen. Die Haushaltsmittel für die erforderlichen acht Dienstposten sind noch nicht verfügbar. Dieses qualitativ gänzlich neue Element wird durch namentlich benanntes und prinzipiell freigegebenes Personal aus der DPKO ergänzt (in der NATO spricht man von ›emarked personnel‹). Dieses RDMHQ kann sowohl als Erkundungs- wie als Vorkommando in Krisengebiete entsandt werden und unmittelbar nach einem Auftrag durch den Sicherheitsrat mit dem Aufbau einer Einsatzmission beginnen.

Analog zu diesen vorbereitenden Maßnahmen im personellen Bereich werden materiell im UN-Materialdepot im italienischen Adria-hafen Brindisi spezielle Sätze an Erstausrüstung (start-up kits) in Gestalt in Container verladener Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände für die Anfangsphase von Friedensoperationen bereitgehalten. Deren Umfang betrug beispielsweise für den (dann nicht abgerufenen) Einsatz in Sierra Leone 75 Seecontainer.

UN-Zivilpolizei

Als die Blauhelmsoldaten der Vereinten Nationen 1988 den Friedensnobelpreis erhielten, waren neben diesen Soldaten auch einige zivile Polizisten im UN-Einsatz. 1997, neun Jahre später, zogen bei Mandatsende alle Soldaten der UNTMIH aus Haiti ab, während unter dem neuem Mandat für die MIPONUH ausschließlich zivile UN-Polizisten im Lande blieben (und die Mission ausdrücklich als ›Polizeimission‹ bezeichnet wurde). Gleichermaßen verblieben nach Abschluß des UNTAES-Mandats als einzige Vertreter der Vereinten Nationen nur UN-Zivilpolizisten in der kroatischen Donauprovinz. Im benachbarten Bosnien-Herzegowina beweisen die mehr als 2 000 Zivilpolizisten der UN, daß ihr Einsatz mittlerweile zentrale Bedeutung für das Engagement der Vereinten Nationen in Konfliktgebieten gewonnen hat. Die Aufgaben der UN-Zivilpolizei reichen aus dem Bereich der Friedenssicherung weit in den Bereich der Friedenskonsolidierung hinein.

Die UN-Polizisten – genaugenommen Polizeibeobachter – besitzen keine Exekutivbefugnisse und sind deshalb auch unbewaffnet; sie führen weder Schlagstock noch Handschellen mit sich. Sie sollen die Tätigkeit der örtlichen Polizei überwachen, Ausbildungs- und Organisationshilfe leisten und dafür Sorge tragen, daß die Bürger in den Krisenregionen Vertrauen zu der Recht und Gesetz verkörpernden eigenen Polizei gewinnen. Die Qualifikationsanforderungen der UN an die Staaten, die Polizeikräfte stellen, sind hoch: Jeder entsandte Polizeibeamte soll wenigstens sechs Jahre Polizeierfahrung haben, muß genügend Englisch sprechen, um Protokolle abfassen zu kön-

nen, und muß ein geländegängiges Fahrzeug (Jeep) sicher beherrschen. Prüfen können die UN nur die beiden letztgenannten Qualifikationen.

Als besonders effektiv haben sich neugeschaffene Prüfergruppen (Selection Assistance Teams) der DPKO erwiesen, die potentielle Kandidaten vor ihrer Entsendung im jeweiligen Heimatland auf ihre Qualifikationen überprüfen und damit sicherstellen, daß nur geeignetes Personal in die Missionen entsandt wird. Im Jahre 1997 sind auf diese Weise von 1 930 getesteten Kandidaten in 13 Ländern lediglich 789 als für den UN-Dienst geeignet ausgewählt worden. Die damit erzielten Einsparungen durch nicht entstandene Entsende- und Repatriierungskosten werden auf etwa 3,5 Mill US-Dollar geschätzt.

Mit der internationalen Zusammenarbeit der Zivilpolizei beschreitet die DPKO für die Vereinten Nationen Neuland. Polizeien wurden für die internen Aufgaben ihrer Heimatländer geschaffen. Grenzüberschreitende Aktivitäten gibt es meist nur in der Verbrechensbekämpfung. Gemeinsame Auffassungen beschränken sich auf regionale Bereiche. Mit der Einladung zu einem Zivilpolizei-Seminar versucht die DPKO, ein gemeinsames Verständnis der Aufgaben unter den Polizeistellern zu fördern.

ZUKUNFTSTAUGLICHKEIT VON ORGANISATION UND KONZEPT

Die vom Generalsekretär der Vereinten Nationen im Juli 1997 vorgelegten Reformvorschläge haben sich in etlichen Bereichen bereits ausgewirkt. Sein Reformprogramm gibt die Grundlinien der weiteren Entwicklung vor. Moderne Managementvorstellungen, eine kosteneffiziente Verwaltung und mitarbeiterorientierte Führungspraxis sind die Leitlinien des Reformpakets. Transparenz, Dezentralisierung von Zuständigkeiten und Verantwortung sowie eine interne Wiederbelebung der Organisation sind die unmittelbar spürbaren Auswirkungen; in der Anfangsphase war im Sekretariat eine regelrechte Aufbruchstimmung zu spüren. Dem amtierenden Generalsekretär kommt bei der Umsetzung auch unpopulärer Reformmaßnahmen (wie der Streichung von Stellen oder der Neugliederung ganzer Abteilungen) zweifellos zugute, daß er selbst durch jahrzehntelange Erfahrung innerhalb des UN-Systems über ein Maß an Hintergrundwissen und Sachkenntnis verfügt, das ein Seiteneinsteiger nie in vergleichbarer Weise erwerben könnte. Generalsekretär Kofi Annan verfügt seit Beginn seiner Amtszeit über außergewöhnlich starken Rückhalt bei den UN-Bediensteten.

Die Strukturreform des Sekretariats betrifft selbstverständlich auch die DPKO. Die Hauptabteilung nimmt verantwortlich an den Beratungen in den neugeschaffenen Exekutivausschüssen für Frieden und Sicherheit beziehungsweise für Humanitäre Angelegenheiten teil. Von besonderer Bedeutung für die DPKO sind die Straffung und Vereinfachung des Beschaffungswesens, da durch die Umwelt- und Einsatzanforderungen im Rahmen der Friedenseinsätze regelmäßig ein hoher Materialbedarf und -verschleiß festzustellen ist. Innerhalb der kommenden Jahre sollen die weltweit eingesetzten mehr als 10 000 überaus unterschiedlichen Fahrzeuge sukzessive ersetzt werden. Dazu hat die DPKO vorgeschlagen, daß nicht mehr kurzfristig kalkulierte Billigangebote den Zuschlag erhalten sollen.

Auswirkungen in den verschiedensten Arbeitsbereichen der Weltorganisation haben die Fortschritte in der Informationstechnologie. Elektronisch gestützte Kommunikation ist gerade für die DPKO zum unverzichtbaren Hilfsmittel geworden. Ähnliches gilt auch für den Sicherheitsrat: Heute werden digitalisierte Karten der jeweils aktuellen Krisengebiete per Computer abgerufen und sind den Delegationen im Rat sofort verfügbar. Zudem wurden sämtliche UN-Vertre-

tungen der Mitgliedstaaten über E-Mail mit dem UN-Sekretariat vernetzt, was den Zeitbedarf für Informationsaustausch auf Sekunden reduziert.

Zugleich bleibt allerdings das Haushaltsverfahren der Vereinten Nationen im Hinblick auf das Erfordernis rascher Reaktion in Krisenlagen problematisch. Trotz vorausschauender Vorlage von Vorschlägen für friedenserhaltende Maßnahmen erfolgt deren Behandlung durch die bewilligenden Ausschüsse (ACABQ und 5. Hauptausschuß) erst nach der Mandatserteilung durch den Sicherheitsrat. Oft behindern Praxisferne und das Bemühen um haushälterische Präzision die notwendige beschleunigte Entscheidungsfindung. Mit einem Wort des Generalsekretärs Kofi Annan handeln die Vereinten Nationen oft im Kleinen klug und im Großen unklug (»penny-wise and pound-foolish«) – weil in der Anfangsphase einer Mission zögerlich und restriktiv gehandelt wird, ergeben sich oft hohe Folgekosten. Wenn der Reformprozeß dazu führen wird, daß Erfahrungen im Einsatz Voraussetzung für die Berufung auf Posten mit Entscheidungsbefugnis im Sekretariat werden, ist eine Besserung möglich.

Denn die internationale Friedenssicherung bleibt eine Herausforderung, der sich die Weltgemeinschaft nicht entziehen darf, auch wenn die gegenwärtig rund 15 000 Soldaten, Polizisten und zivilen Experten quantitativ weit weniger sind als die 78 000 weltweit eingesetzten Blauhelmsoldaten während des Höhepunktes der UNPROFOR-Mission im früheren Jugoslawien. Die Vorbereitung des Referendums in Westsahara, die Rückführung von Flüchtlingen nach Tadschikistan oder der kontinuierliche Aufbau der Polizei in Bosnien-Herzegowina sind nur einige aktuelle Beispiele dafür, daß die moderne Friedenssicherung in ihren vielfältigen Dimensionen dazu beiträgt, stabile staatliche Strukturen zu schaffen, den inneren Aussöhnungsprozeß zu fördern und damit letztlich friedliche Lebensbedingungen für die Menschen zu sichern.

Daneben aber gilt es die Defizite zu erkennen, die gerade in jüngster Zeit dazu geführt haben, daß die Vereinten Nationen nicht zu entschlossenem politischem Handeln gefunden haben. Die unentschuldbare Zahlungsverweigerung des größten Beitragsverpflichteten zählt ebenso dazu wie die unverständlich niedrige Beitragsverpflichtung des Mitglieds mit der größten Bevölkerungszahl. Der

Konflikt zwischen der Verpflichtung zur Erhaltung von Frieden und Sicherheit einerseits und dem Souveränitätsanspruch der Mitgliedstaaten andererseits erfordert weiterführende Diskussion und Handlungsbereitschaft. Konventionen wie diejenigen zum Handeln im Falle von Völkermord oder zum Schutz der Menschenrechte verlangen entschlossenes Handeln, so zum Beispiel in Rwanda oder in Algerien. Humanitäre Maßnahmen dürfen nicht als Ersatz dafür eintreten. Minderheitenschutz war schon eine Forderung des Völkerbundes. Die UN sind dabei nicht viel weitergekommen. Burundi und Kosovo sind nur zwei Bereiche, die hier Handlungsbedarf aufweisen. Wirtschaftsinteressen haben in jüngster Zeit tief auf das politische Geschehen in Konfliktgebieten eingewirkt. Ausländische Kräfte haben mit Söldnern und erheblichem Einsatz von Waffen die Entwicklungen in beiden Kongos bestimmt. In den Resolutionen des Sicherheitsrats ist davon kaum die Rede. Hier besteht ebenso ein Bedürfnis zu zukunftsorientierter Diskussion wie im Falle der ausländischen Unterstützung der Taliban und der afghanischen Heroinproduktion.

In einer Welt, die durch globale wirtschaftliche Vernetzung, grenzüberschreitende Umweltbedrohungen, Möglichkeiten sekundenschneller Kommunikation in »Echtzeit« und die zunehmende Herausbildung neuer regionaler und subregionaler Organisationen geprägt ist, hat das Bemühen um politische Konfliktregelung im rein nationalen Bezugsrahmen stetig an Bedeutung verloren. Die Faszination der »Einen Welt« steht aber weiter gegen die traditionellen Rechtsgrundsätze nationaler Souveränität. Noch immer erklärt der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen höchst ungern Konflikte innerhalb von Mitgliedsländern zu einer Bedrohung der internationalen Sicherheit. Aber die Blauhelmsoldaten aus Argentinien, Bangladesch, Ghana und Jordanien, die auf dem Balkan im Einsatz sind oder waren, und die Polizeibeamten aus Dschibuti, Kanada, Niger und Senegal, die in Haiti Dienst tun, führen täglich den Beweis, daß Friedensmissionen im Auftrag der Weltgemeinschaft zu erlebbaren Veränderungen führen können. Zugleich geben sie dem Hauptziel und der zentralen Aufgabe aller 185 UN-Mitgliedstaaten Ausdruck, »den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren«, wie es die Charta der Vereinten Nationen in Kapitel I, Artikel I fordert.

Arbeitsweise und informelle Verfahren des Sicherheitsrats

Beobachtungen eines Unterhändlers

HANS-PETER KAUL

Wie funktioniert der Sicherheitsrat gegenwärtig? Welches sind die Arbeitsmethoden, informellen Verfahren und Praktiken, die zu Resolutionen, Erklärungen und anderen Entscheidungen dieses Hauptorgans der Vereinten Nationen führen? Was muß ein Delegierter derzeit im Sicherheitsrat verfahrensmäßig wissen und tun, was unterlassen, um es »richtig« zu machen? Was schließlich sind Faustregeln und Rezepte für eine erfolgreiche Mitarbeit im Rat? Diesen Fragen geht der folgende Beitrag nach. Er stammt aus der Praxis und soll die derzeitigen Verfahren und Arbeitsmethoden des mit der »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« betrauten Gremiums anschaulich und verständlich machen. Der Verfasser hatte Gelegenheit, die zweijährige Amtsperiode Deutschlands als nichtständiges Mitglied 1995/96 aus der Innenperspektive in New York mitzerleben und mitzugestalten. Sein Beitrag ist insoweit empirischer Natur, als er weithin konkrete per-

sönliche Beobachtungen zu den derzeit im Sicherheitsrat praktizierten informellen Verfahrensweisen widerspiegelt. Zugleich wird versucht, die Praxis des Rates so objektiv wie möglich zu erfassen, und zwar so, wie sie angetroffen und miterlebt wurde.

Außenstehende mag es überraschen: Es ist ein durchaus lohnendes Unterfangen, sich gezielt mit den informellen Arbeitsmethoden und Verfahren des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen auseinanderzusetzen. Beispielhaft kann auf Ansatz und Haltung des Ständigen Mitglieds Großbritannien hingewiesen werden. Es ist kaum ein Zufall, daß unsere britischen Partner – nach Meinung vieler Beobachter in New York diejenigen, welche die Möglichkeiten und Verfahren des Sicherheitsrats virtuos und oft am besten beherrschen – sich seit langem besonders intensiv mit Verfahrensfragen und Arbeitsmethoden des Rates¹ beschäftigen. Der erste Satz einer älteren, nicht ver-