

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Komplexe Organisationen mit schwierigen internen Herausforderungen*

Frederik Trettin · Joel Gwyn Winckler

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen sind in den letzten 20 Jahren umfangreicher und komplexer geworden, so dass die Organisationsstrukturen im UN-Sekretariat immer wieder angepasst werden mussten. Eine Folge dieser Anpassungen ist die immer stärkere Arbeitsteilung, welche mit einer Fragmentierung der Organisationsstrukturen einhergeht. Die dadurch entstandenen Probleme für die interne Koordinierung und Integration sind erheblich, können aber zumindest teilweise gelöst werden. Wie dies etwa auf der Landesebene geschehen kann, zeigt die Umstrukturierung der Feldbüros in der UN-Mission in Liberia.

UN-Friedensmissionen als komplexe Organisationen

Die Untersuchung von internationalen Organisationen, insbesondere von Friedensmissionen der Vereinten Nationen, als Organisationen an sich sowie die Analyse ihrer internen Strukturen und Prozesse ist noch ein relativ junges Forschungsfeld.¹ Als Gründe hierfür sind zu nennen: Erstens das Festhalten an überholten wissenschaftlichen Sichtweisen, die internationalen Organisationen keine oder nur eine beschränkte Eigenschaft als Akteur zuschreiben; zweitens der äußerst schwierige Zugang zum Forschungsgegenstand; und drittens die Komplexität des UN-Systems, das wissenschaftlich nur schwer zu (be-)greifen ist. Dass es sich bei UN-Friedensoperationen um umfangreiche und vielschichtige Organisationen handelt, wird bei einem Blick auf ein paar Kennzahlen deutlich: So verfügt zum Beispiel eine durchschnittlich große UN-Mission wie die in Liberia (UNMIL) über einen Jahreshaushalt von etwa 525 Millionen US-Dollar und beschäftigt gegenwärtig (Mai 2012) 18 390 Soldaten und Polizisten. Ferner hat die UNMIL auch einen recht großen Verwaltungsapparat mit 1701 nationalen und internationalen zivilen Mitarbeitern, die in verschiedensten Arbeitsbereichen wie politische Analyse oder Beschaffungswesen einen Beitrag zur Friedenssicherung leisten.² Somit kann eine UN-Mission für sich genommen schon als eine komplexe Organisation angesehen werden. Zusätzlich ist jede Friedensmission jedoch im vielfältigen Beziehungsgefüge und System der UN eingebunden. Sie wird, wie alle Friedensmissionen durch die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) koordiniert und betreut. Das DPKO wiederum ist dem UN-Generalsekretär und dem UN-Sicherheits-

rat rechenschaftspflichtig und auf diese Weise mit der Ebene der internationalen Politik verbunden. Eine Folge davon ist, dass das UN-Sekretariat in vielen Bereichen eine stark politisierte Verwaltung ist, in der 193 Mitgliedsländer um politischen Einfluss ringen.³ Dies wird nicht nur bei der Abstimmung im Sicherheitsrat über ein Mandat sichtbar, sondern auch im nachgelagerten bürokratischen Umsetzungsprozess. UN-Mitgliedstaaten haben bislang Friedensoperationen immer als eine temporäre Lösung für temporäre Probleme angesehen. Auch wenn sich inzwischen die Einsicht durchgesetzt hat, dass es ein längerfristiges Engagement in Konfliktregionen braucht, um einen nachhaltigen Effekt zu erzielen, beruhen Friedensmissionen in ihrer Struktur, Planung und Finanzierung weiterhin auf temporäre Strukturen. Mandat und Budget werden immer nur für ein Jahr bewilligt und die Arbeitsverträge werden entsprechend auch nur befristet ausgestellt. Eine strategische Planung und langfristige Professionalisierung bleibt oft in den Wirren bürokratischer und politischer Interessen stecken.

Das vielschichtige Zusammenspiel von Politik und Verwaltung ist ohne Zweifel ein klassisches Themenfeld der Verwaltungswissenschaft. Daher bietet sich die Betrachtung von UN-Friedensoperationen und

* Teile dieses Beitrags entstanden im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Projekts ›Coping with the Complex Side of Bureaucracy – The Internal Dynamics of United Nations Peace Operations‹ sowie des an der Freien Universität Berlin durchgeführten Projekts ›UN Peacekeeping as Organisational Action – Exploring the Daily Usage of Management and Reference Mechanisms in Multidimensional Peacekeeping Operations‹. Die hier genutzte qualitative Empirie stammt aus mehreren Feldforschungsreisen der Autoren nach Liberia und New York in den Jahren 2010 und 2011.

1 Beispielhafte Ausnahmen sind zum Beispiel Dieter Göthel, Die Vereinte Nationen: Eine Innenansicht, Berlin 2002; Thorsten Benner, Stephen Mergenthaler, Philipp Rotmann, The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?, Oxford 2011.

2 Siehe UN Doc. A/C.5/66/14 v. 13.1.2012.

3 Vgl. auch Wolfgang Seibel, Internationale Politik und lernende Verwaltung: UN-Friedensmissionen zwischen politischer und bürokratischer Logik, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Wer regiert die Welt und mit welchem Recht? Baden-Baden 2009, S. 97ff.; Manuel Fröhlich, Zwischen Verwaltung und Politik: Die Arbeit des UN-Sekretariats, in: Klaus Dicke/Manuel Fröhlich (Hrsg.), Wege multilateraler Diplomatie – Politik, Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsstrukturen im UN-System, Baden-Baden 2005, S. 41ff.



Frederik Trettin, geb. 1982, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, forscht und lehrt am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.



Joel Gwyn Winckler, geb. 1981, ist Elsa-Neumann-Stipendiat des Landes Berlin und forscht am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

Zu den Aufgaben heutiger Missionen kann auch die zeitweise Übernahme sämtlicher Regierungsfunktionen im Rahmen von Übergangsverwaltungen gehören.

des UN-Sekretariats aus verwaltungs- und organisationswissenschaftlicher Perspektive an.⁴ Diese Analyseperspektive bietet zudem den Vorteil, sich abzugrenzen gegenüber vielen Studien über die UN-Verwaltung, die oftmals in eine Art ›UN bashing‹ verfallen und das UN-Sekretariat als einen trägen, aufgeblähten, ineffektiven und korrupten Apparat beschreiben.⁵ Das Ziel hier ist eine nüchterne Bestandsaufnahme und differenzierte Analyse der Entwicklung der Organisationsstrukturen, wie man sie heute im Bereich Friedenssicherung vorfindet, und die exemplarische Beschreibung der daraus entstehenden Probleme in der Praxis von UN-Friedensoperationen. Dies soll am Beispiel der internen Koordinierungsschwierigkeiten der UN-Mission in Liberia geschehen.

Wachsender Umfang

Die ersten der sogenannten traditionellen Friedensoperationen der Vereinten Nationen, wie beispielsweise die Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (UNMOGIP), zeichneten sich noch durch ein reines Beobachtungsmandat und eine geringe Personalstärke aus. Doch nach dem Ende des Kalten Krieges ist die Welt des ›Peace-keepings‹ immer umfangreicher und komplexer geworden.⁶ Zwar befanden sich die Vereinten Nationen nach den traumatischen Erfahrungen in Somalia (1993–1995), Ruanda (1994) und Srebrenica (1995) in einer Phase der kritischen Reflexion, die sich auch in einer deutlichen Reduzierung des Umfangs und der Anzahl von Friedensoperationen niederschlug; doch diese Entwicklung war nur von kurzer Dauer. Mit dem Beginn des neuen Jahrhunderts und der Einrichtung von kompletten Übergangsverwaltungen im Jahr 1999 in Kosovo sowie Osttimor, lässt sich wieder ein erheblicher Zuwachs beobachten. Die Entwicklung der letzten zehn Jahre zeigt, dass die UN-Friedensoperationen in ihrem personellen und finanziellen Umfang gegenüber den neunziger Jahren noch einmal deutlich zugenommen haben. Standen Ende des Jahres 2002 noch rund 39 652 Soldaten und Polizisten in 15 Missionen im Dienst der Vereinten Nationen, so waren es Anfang 2012 mehr als 98 653 in 16 Missionen, was einer Steigerung von rund 149 Prozent entspricht.⁷ Der Anteil des gesamten zivilen Personals wuchs ebenso, wenn auch nur um 32 Prozent: von 16 793 im Jahr 2001 auf 22 089 im Haushaltsjahr 2010/2011.⁸ Dieser enorme Zuwachs an Personal spiegelt sich auch im Haushalt für UN-Friedensoperationen wider: Er liegt bei 7,84 Milliarden US-Dollar für den Zeitraum Juli 2011 bis Juni 2012.⁹ Zehn Jahre zuvor betrug das Budget für das Haushaltsjahr 2001/2002 nur 2,7 Milliarden – ein Zuwachs von 190 Prozent.¹⁰

Bedeutsam war des Weiteren die enorme Ausweitung des Aufgabenspektrums. Seit Beginn der neun-

ziger Jahre haben sich die UN-Friedensoperationen immer mehr zu sogenannten mehrdimensionalen Missionen entwickelt, in denen traditionelle Tätigkeitsfelder wie die Überwachung zwischenstaatlicher Waffenstillstandsabkommen in den Hintergrund rückten. Heute sind die Blauhelme überwiegend in innerstaatlichen Konflikten tätig, und die immer umfangreicheren Mandate beinhalten neben der allgemeinen Unterstützung und Überwachung von Friedensprozessen vielschichtige Aufgaben. Dazu zählen: die Organisation von Wahlen, die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von ehemaligen Kombattanten, oder gar die zeitweise Übernahme sämtlicher Regierungsfunktionen im Rahmen von Übergangsverwaltungen. Man kann also festhalten, dass die Friedensmissionen der UN nicht nur immer größer, sondern auch inhaltlich komplexer geworden sind.

Umfassende Umstrukturierungen – zunehmende Komplexität

Mit dem quantitativen und qualitativen Wandel von UN-Friedensoperationen wurden entsprechende strukturelle und organisatorische Anpassungen im UN-Sekretariat notwendig. Seitdem lässt sich ein stetiger Wandel der Verwaltungsstrukturen des Sekretariats von einem ›Ad-hoc-System‹ hin zu einer immer komplexer werdenden Organisationsstruktur beobachten. Ursprünglich waren Friedensoperationen innerhalb der UN nicht vorgesehen und finden so weder Erwähnung in der UN-Charta, noch waren entsprechende Organisationseinheiten im UN-Sekretariat vorhanden.¹¹ Die Leitung der wenigen Friedensoperationen oblag ab 1953 zwei Untergeneralsekretären ohne Portfolio, die von Generalsekretär Dag Hammarskjöld ernannt wurden und erst 1961 in Untergeneralsekretär für politische Angelegenheiten umbenannt wurden.¹² Bis Ende der achtziger Jahre übersahen nur eine Handvoll von UN-Verwaltungsbeamten im Büro für besondere politische Angelegenheiten die wenigen zu leitenden Langzeitmissionen. Eine umfassendere Organisationsstruktur war nicht nötig, zumal alle logistischen und administrativen Aufgaben von der Abteilung Feldoperationen in der Hauptabteilung Verwaltung und Management übernommen wurden. An seine Kapazitätsgrenzen geriet das UN-Sekretariat jedoch Ende des Kalten Krieges, als zwischen 1988 und 1993 insgesamt 13 neue Friedensoperationen ins Leben gerufen wurden, so viele wie in den vorherigen vier Jahrzehnten zusammengenommen.¹³

Schaffung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze

Als Boutros Boutros-Ghali im Januar 1992 das Amt des UN-Generalsekretärs übernahm, gehörte zu seinen ersten Maßnahmen, die Organisationsstruktur

Zwischen 1988 und 1993 wurden 13 neue Friedensoperationen ins Leben gerufen, so viele wie in den vorherigen vier Jahrzehnten zusammengekommen.

des Sekretariats an die neuen Anforderungen anzupassen. So rief er unter anderem die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) sowie für eine bessere Planung und Verwaltung der UN-Friedensoperationen das DPKO ins Leben. In Letzteres ging auch das ehemalige Büro für besondere politische Angelegenheiten auf.¹⁴ Mit der Überführung der Abteilung Feldoperationen von der Hauptabteilung Verwaltung und Management in eine DPKO-Abteilung für Verwaltung und Logistik der Feldeinsätze wurden nun auch alle wichtigen administrativen Aufgaben im Bereich der UN-Friedensoperationen im DPKO gebündelt. Seit seiner Gründung wurden die Strukturen des DPKO immer wieder verändert und somit stetig den sich ändernden Herausforderungen angepasst.¹⁵ Man kann daher von einem bis heute andauernden kontinuierlichen Reform- und Umstrukturierungsprozess sprechen, der, was die organisationsspezifische Struktur Anpassung betrifft, durch zwei Höhepunkte gekennzeichnet ist: Zum einen der Brahimi-Bericht von 2000 und zum anderen die Aufspaltung des DPKO in zwei Abteilungen im Jahr 2007.¹⁶

Brahimi-Bericht

Unter der Leitung Lakhdar Brahimis untersuchte die Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Jahr 2000 systematisch die Schwachstellen der bisherigen Friedensoperationen und löste einen umfassenden Reformprozess aus, der auch wichtige Anstöße zur Umstrukturierung und Anpassung des DPKO gab.¹⁷ So wurde beispielsweise als Antwort auf die zunehmende Bedeutung und Übernahme von Aufgaben im Bereich der Polizei und Justiz als erforderliche Struktur Anpassungen empfohlen, »dass die Abteilung Militärpolizei und Zivilpolizei in zwei separate Einheiten geteilt wird [...]«. ¹⁸ Dieser Vorschlag führte noch im selben Jahr zur Aufwertung der seit dem Jahr 1994 bestehenden Gruppe Zivilpolizei zu einer eigenständigen Abteilung Zivilpolizei. Als weitere Anpassungen wurden unter anderem eine Sektion Bewährte Verfahren der Friedenssicherung und ein Büro für Veränderungsmanagement ins Leben gerufen. Der Brahimi-Bericht lieferte neben wichtigen Impulsen für umfassende Umstrukturierungen einen wichtigen Anstoß für eine bessere Personalausstattung der für die Friedenssicherung zuständigen Organisationseinheiten im UN-Sekretariat. Zwar wurden zusätzliche Stellen im DPKO geschaffen, doch aufgrund des erneuten massiven Zuwachses des Umfangs der Friedensoperationen blieb die Aufstockung des Personals relativ wirkungslos.

Die Aufteilung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze

Eine weitere wichtige Reform der Organisationsstrukturen fand auf Initiative von UN-Generalse-

ekretär Ban Ki-moon im Jahr 2007 statt. In seinem Bericht über die »Stärkung der Kapazität der Vereinten Nationen für das Management und die dauerhafte Unterstützung von Friedenssicherungseinsätzen« schlug er die Teilung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze und die Bildung einer neuen Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) vor.¹⁹ Unter der Leitung eines weiteren Untergeneralsekretärs sollten nun wieder alle logistischen und verwaltungstechnischen Aufgaben in eine eigenständige Hauptabteilung ausgelagert werden, um sowohl den Friedensoperationen als auch den politischen Missionen des DPA logistische Dienstleistungen anzubieten.²⁰ Obgleich es sich beim DFS auf den ersten Blick um eine neue eigenständige Hauptabteilung handelt, ist diese weiterhin eng mit dem DPKO verbunden, beispielsweise durch ein gemeinsames Büro des Stabschefs. Streng genommen ist das DSF dem DPKO sogar unterstellt, denn der Untergeneralsekretär des DSF berichtet als einziger nicht direkt an den Generalsekretär, sondern durch den Untergeneralsekre-

Man kann von einem bis heute andauernden kontinuierlichen Reform- und Umstrukturierungsprozess sprechen.

4 Vgl. auch Julian Junk, Der Beitrag der Verwaltungswissenschaft für das Lehr- und Forschungsfeld UN Studies, in: Manuel Fröhlich (Hrsg.), UN Studies – Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes, Baden-Baden 2008, S. 147–160.

5 Ein extremes Beispiel dafür ist Pedro Sanjuan, *The UN Gang: A Memoir of Incompetence, Corruption, Espionage, Anti-Semitism and Islamic Extremism at the UN Secretariat*, New York 2005.

6 Eine Ausnahme ist die Operation der Vereinten Nationen in Kongo (ONUC), 1960–1964, die in ihrem Umfang zu Höchstzeiten von über 19 000 Soldaten an die Dimensionen heutiger Missionen herankam.

7 Siehe: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf sowie www.un.org/en/peacekeeping/archive/2012/bnote012.pdf

8 UN Doc. A/65/715 v. 2.2.2011.

9 UN Doc. A/61/743 v. 14.2.2007; UN Doc. A/C.5/66/14 v. 13.1.2012.

10 UN Doc. A/60/696 v. 24.2.2006.

11 Vgl. Thant Myint-U und Amy Scott, *The UN Secretariat – A Brief History (1945–2006)*, New York 2007, S. 8ff.

12 Vgl. William J. Durch, *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, New York 1993, S. 59ff.

13 Siehe Bericht der Joint Inspection Unit: UN Doc. JIU/REP/93/6, Genf 1993.

14 UN Doc. A/46/882 v. 21.2.1992.

15 UN Doc. A/49/336 v. 24.8.1994, Abs. 61.

16 Daneben gab es noch weitere Reforminitiativen wie »Peace Operations 2010« (2006) oder das DFS/DPKO-Strategiepapier »Eine neue Partnerschaftsagenda: Einen neuen Horizont für die VN-Friedenssicherung abstecken« (2009). Beide sind jedoch für die Entwicklung der Organisationsstruktur zweitrangig.

17 UN-Dok. A/55/305–S/2000/809 (Brahimi-Bericht) v. 21.8.2000.

18 Brahimi-Bericht, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 222.

19 UN Doc. A/61/749 v. 15.2.2007 und A/61/858 v. 13.4.2007.

Verhältnis Personal am Amtssitz zum Personal im Feld

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Personal im Feld	57 018	68 722	81 593	89 104	100 981
Stellen im DPKO	593	595	601	630	679
Verhältnis Stellen DPKO zum Personal im Feld	1:96	1:115	1:136	1:141	1:149

Quelle: UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007.

Das Verwaltungspersonal im DPKO stieg von 57 Personen im Jahr 1993 auf 946 Personen im Jahr 2011.

tär des DPKO, der dem DSF gegenüber auch formell direkte Weisungsbefugnis hat.²¹

Dass die kontinuierliche Veränderung der Organisationsstrukturen in New York in erster Linie eine Anpassung an das sich verändernde Aufgabenspektrum der UN-Friedensoperationen ist, insbesondere im Bereich der Friedenskonsolidierung, wird erneut durch die Gründung des Büros für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen im Jahr 2007 verdeutlicht.²² Dort wurden alle Aktivitäten im Bereich der Polizei, Justiz, Minenräumung, Recht und Reform des Sicherheitssektors sowie Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung gebündelt.

Zunehmende Fragmentierung und interne Koordinierungsprobleme

Wie umfangreich und damit auch komplex die Organisationsstruktur im Verlauf der letzten Jahre geworden ist, lässt sich an der deutlichen Zunahme des Verwaltungspersonals im DPKO ablesen. Wies der Stellenplan für das Jahr 1993 lediglich 57 genehmigte Stellen aus, waren es im Haushaltsjahr 1997/1998 bereits 224, 2004/2005 schon 601 und 2010/2011 für DPKO und DFS zusammen 946 Stellen (siehe auch Tabelle).²³ Von einem kleinen überschaubaren Team hatte sich der Bereich Friedenssicherung innerhalb von 20 Jahren zu einer mit umfangreichen personellen Ressourcen ausgestatteten Organisationseinheit entwickelt. Im Ergebnis der ständigen organisationsspezifischen Anpassung an die neuen Aufgaben und Herausforderungen lässt sich über den Verlauf der Zeit aber auch eine zunehmende Arbeitsteilung sowie horizontale und vertikale Differenzierung und damit verbundene Fragmentierung innerhalb der Verwaltungsstrukturen feststellen. Besonders anschaulich wird dies, wenn man das Organigramm des DPKOs vor und nach den zahlreichen Reformen vergleicht. Waren in den Anfangszeiten 1994 noch insgesamt 18 Organisationseinheiten im UN-Sekretariat mit der Verwaltung der Friedensoperationen beschäftigt, sind es seit der Gründung des DSF 77 Organisationseinheiten: 29 im DPKO, 36 im DSF sowie zwölf integrierte Einheiten, die sich beide Abteilungen teilen.

Eine stärkere Arbeitsteilung und die damit verbundene Spezialisierung sind zwar durchaus wün-

schenswert, erschweren aber auch die interne Koordinierung und Integration. Vor diesem Dilemma stehen alle Organisationen, und so sieht sich die UN-Verwaltung heute mit einem hohen internen Koordinierungsaufwand konfrontiert, der nicht selten zu Koordinierungsproblemen führt. Unter anderem wird dieses Problem im ersten Fortschrittsbericht des Generalsekretärs zur Umsetzung der Reformvorschläge des Brahimi-Berichts im Jahr 2001 hervorgehoben. So mahnen die beauftragten externen Berater vor allem eine Verbesserung der internen Koordinierung im Rahmen des Planungsprozesses für neue Friedensmissionen an.²⁴ Auch bemängeln sie, dass die operative Unterstützung bestehender Missionen zwischen verschiedenen Abteilungen zersplittert ist und es keine formalen Mechanismen gibt, die sicherstellen, dass die beteiligten Akteure rechtzeitig und geordnet miteinander kommunizieren.²⁵ Erschwerend kam zweitweise noch hinzu, dass die einzelnen Abteilungen des DPKO auf bis zu sechs verschiedene Bürogebäude verteilt waren.²⁶ Das Problem der Integration gehört somit seit langem auch zum Standardrepertoire verschiedenster Reformbemühungen. So wies UN-Generalsekretär Kofi Annan bereits 1997 in seinem Reformprogramm auf die besondere Bedeutung eines integrierten Vorgehens im Feld hin, damit »mangelnde Kohäsion oder Meinungsverschiedenheiten zwischen den UN-Stellen« nicht von den Parteien ausgenutzt werden können.²⁷ Weitere Maßnahmen, um die Integration der Organisation sicherzustellen – sowohl im Feld als auch an den UN-Standorten –, umfassen beispielsweise die Einrichtung integrierter Missionsarbeitsstäbe im DPKO und die Einführung eines Konzepts integrierter Missionen mit einem damit verbundenen integrierten Missionsplanungsprozess. Seit dem ersten Konzept aus dem Jahr 2006²⁸ wurden diese verschiedenen Integrationsmechanismen zwar ständig weiterentwickelt; an der Tatsache, dass die Organisationsstrukturen nach zahlreichen Anpassungen heute sehr umfangreich und zergliedert sind, können diese aber nichts ändern.

Koordinierungsprobleme in der Praxis – Beispiel UNMIL

Die Fragmentierung am UN-Amtssitz findet ihr Spiegelbild bei den Missionen im Feld, wie das Beispiel der UN-Mission in Liberia (UNMIL) zeigt. Die UNMIL wurde im Jahr 2003 eingerichtet und ist eine sogenannte integrierte und multidimensionale Mission mit einem breiten Aufgabenspektrum und entsprechend angepasster, differenzierter Organisationsstruktur.

Unter der Leitung eines/r Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs (SRSG) gliedert sich die Mission in vier Säulen. Das Militär bildet unter der Leitung eines militärischen Befehlshabers, der direkt

Die UN-Verwaltung sieht sich heute mit einem hohen internen Koordinierungsaufwand konfrontiert, der nicht selten zu Koordinierungsproblemen führt.

an den oder die SRSB berichtet, eine eigenständige Säule. Die mit Abstand größte Säule ist die Abteilung Missionsunterstützung, die für alle administrativen und logistischen Belange von UNMIL zuständig ist. Sie wird vom Direktor Missionsunterstützung geleitet, der auch die alleinige Finanzbefugnis hat, und besteht aus insgesamt 22 Unterabteilungen mit 1258 Planstellen. Vervollständigt wird die Organisationsstruktur durch zwei sogenannte substanziale Säulen, die beide von einem/r Stellvertretenden Sonderbeauftragten (DSRSB) geleitet werden. Während sich die eine Säule mit vier Unterabteilungen und 184 Stellen mit den Themen Wiederaufbau und Regierungsführung beschäftigt, umfasst die andere Säule das Themenfeld Rechtsstaatlichkeit mit insgesamt sechs Unterabteilungen und 130 Planstellen. Der Leiter der letzten Säule steht zudem als Humanitärer und Residierender Koordinator gleichzeitig dem UN-Landsteam in Liberia vor.

Alle UN-Organisationen haben ihre eigene Agenda und Organisationsstruktur und handeln als eigenständige Finanzgeber für ihre spezifischen entwicklungspolitischen Programmbereiche. Dies unterscheidet die UN-Organisationen fundamental von der UNMIL, da diese selbst über kein Budget im Bereich Entwicklung verfügt.²⁹ Die Rolle der UN-Mission liegt somit überwiegend in der Koordinierung zwischen der Regierung Liberias und den UN-Organisationen. Die UNMIL steht damit im Zentrum politischer Gestaltung und an der Spitze eines komplexen integrierten Unterstützersystems für die Regierung.

Die Probleme und Herausforderungen bei der Koordinierung und Kommunikation beginnen jedoch schon innerhalb der Mission und deren differenzierter Organisations- und Hierarchieordnung. Ein Beispiel aus der Praxis ist dabei die Kommunikation zwischen dem Missionshauptquartier in Monrovia und die über Liberia verteilten Feldbüros, deren Struktur im Jahr 2008 reformiert wurde. Die Gründe für die Reform und ihre Auswirkungen sollen im Folgenden genauer betrachtet werden.

Kommunikationsbarrieren im Feld und die Reform der Struktur der Feldbüros

Neben der beschriebenen Hauptquartiersstruktur unterhält die UNMIL in jedem Bezirk Liberias ein Feldbüro. Die Größe dieser Büros hängt von der strategischen Bedeutung des Bezirks ab. Sie sind ein kleineres Abbild der verschiedenen Sektionen im Hauptquartier. So gibt es in jedem Feldbüro meist eine relativ stark besetzte Abteilung Zivile Angelegenheiten, einen Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit, einen Verwaltungsangestellten, ein bis zwei Menschenrechtsexperten sowie einen Mitarbeiter der Rechtsabteilung. Des Weiteren umfasst ein Feldbüro meistens einen Standort von Polizisten und

Militärbeobachtern sowie ein Militärkontingent. Jede/r UNMIL-Mitarbeiter/in im Feldbüro ist direkt ihrer/seiner eigenen Sektion im Feldhauptquartier unterstellt und in erster Linie seinem/r Vorgesetzten in Monrovia rechenschaftspflichtig.

Eine Folge dieser Organisationsstruktur war, dass Informationen über Ereignisse und Aktivitäten immer zuerst nach Monrovia übermittelt wurden. Dem/r Kollegen/in im Büro nebenan die Informationen zukommen zu lassen, der oder die vielleicht sogar zu einem ähnlichen Themenbereich arbeitet, wurde dadurch zweitrangig. Dieses Kommunikationsverhalten wird von den UN-Mitarbeitern oft als ›stovepiping‹ beschrieben: das heißt, Informationen werden erst vertikal an die direkten Vorgesetzten übermittelt, bevor sie den Kollegen im selben Feldbüro mitgeteilt werden. Dies sei auch eine Absicherung, da so die Informationen in ihrer hierarchischen Linie autorisiert werden, bevor sie horizontal weitergeleitet werden.³⁰ Für die Arbeit im Feldbüro bedeutet dieses Verhalten vor allem eine geringere Effektivität. Es gab keine Person, die autorisiert war, die Informationen zu bündeln oder Aktivitäten zu koordinieren. Aufgrund des Mangels an institutionalisierten Kommunikationskanälen seien persönliche Kontakte die einzige Möglichkeit gewesen, an Informationen zu gelangen. Insbesondere in einer gefährlichen und unwirtlichen Post-Konflikt-Umgebung im Feld, in der das Leben und Arbeiten sehr schwierig ist und von den Informationen der Kolleginnen und Kollegen abhängt, seien diese persönlichen informellen Kontakte umso wichtiger gewesen.³¹

Eine weitere Folge des ›stovepiping‹ war das parallele Berichten über ein und dasselbe Ereignis. Anstatt gemeinsam eine Schlussfolgerung zu ziehen oder das Ereignis gemeinsam von verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten, wurden über parallele Kommu-

Die Rolle der UN-Mission liegt überwiegend in der Koordinierung zwischen der Regierung und den UN-Organisationen.

Für die Arbeit im Feldbüro bedeutet das ›stovepiping‹ vor allem eine geringere Effektivität.

20 UN Doc. ST/SGB/2010/2 v. 4.3.2010.

21 UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007, Abs. 24; ausführlicher zur DPKO-Reform: Thorsten Benner/Philipp Rotmann, Operation Blauhelmsreform: Ban Ki-moons umstrittener Umbau der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, Vereinte Nationen, 5/2007, S. 177–182.

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

23 UN Doc. A/48/470 v. 22.10.1993; UN Doc. A/53/854 v. 4.3.1999; UN Doc. A/61/858 v. 13.4.2007; UN Doc. A/66/6(Sect.5) v. 20.5.2011.

24 UN Doc. A/55/977 v. 1.6.2001, Abs. 81.

25 UN Doc. A/55/977 v. 1.6.2001, Abs. 97.

26 UN Doc. A/56/7, New York 2001, Abs. VIII. 78.

27 UN Doc. A/51/950 v. 14.7.1997, Abs. 119.

28 Vgl. zum Beispiel United Nations Integrated Missions Planning Process (IMPP), Guidelines Endorsed by the Secretary-General, 13.6.2006.

29 Mit der Ausnahme eng limitierter ›Quick Impact Projects‹.

30 Interviews mit UNMIL-Mitarbeitern in Monrovia, 15.9.2010 und 7.3.2011.

31 Interview mit einem UNMIL-Mitarbeiter in Monrovia 15.9.2010.

Ziel der Reform war, eine Kommunikationslinie zwischen dem UNMIL-Hauptquartier und den Feldbüros zu schaffen, die für die Missionsleitung als erste Referenzinstanz Gültigkeit hat.

nikationskanäle mehrere Berichte über dasselbe Ereignis in den Umlauf gebracht. In manchen Fällen unterschieden sich sogar die Fakten in den verschiedenen Berichten (etwa die Anzahl der Toten und Verletzten). Die Missionsführung musste somit nicht nur mehrere Berichte zum gleichen Ereignis lesen, sondern auch noch eine unterschiedlich beschriebene Faktenlage verifizieren lassen.

Um die Koordinierung nicht nur in den Feldbüros, sondern auch zwischen diesen und dem Hauptquartier zu verbessern, beschloss die Missionsleitung unter der SRSG Ellen Margrethe Løj im Jahr 2008 eine Reform der Feldbürostruktur.³² Eine wesentliche Neuerung war die Einführung eines ›Head of Field Office‹ (HoFO) in den Bezirken und eines ›Field Support Teams‹ (FST) unter Leitung des DS-RSG für Wiederaufbau und Regierungsführung. Ziel der Reform war, eine Kommunikationslinie zwischen dem UNMIL-Hauptquartier und den Feldbüros zu schaffen, die für die Missionsleitung als erste Referenzinstanz Gültigkeit hat. Der HoFO ist der höchste Repräsentant der UN im jeweiligen Bezirk. Er hat vor allem eine koordinierende Funktion, indem er alle Aktivitäten der UN (einschließlich der UN-Organisationen) auf Bezirksebene zusammenführt. Das FST ist der Zugang der HoFOs in das UNMIL-Hauptquartier. Der HoFO schreibt einen wöchentlichen Bericht, der durch das FST direkten Zugang zur Missionsleitung findet. Dieser Bericht ist für die SRSG das maßgebliche Referenzdokument über die Ereignisse und Aktivitäten im jeweiligen Bezirk.³³

Die Reform der UNMIL-Feldbürostruktur ist ein positives Beispiel, wie mit relativ wenig Aufwand eine Koordinierungslücke geschlossen und ein Kommunikationshindernis überwunden werden kann. Dabei wurde die zentralistische Ausrichtung der Feldstruktur beibehalten und durch eine Quasi-Hierarchiestufe erweitert. Alle Sektionen im Feld berichten noch immer direkt zu ihren eigenen Vorgesetzten in Monrovia, und der HoFO ist zudem in vielen Fällen nicht direkt weisungsbefugt. Allerdings muss der HoFO alle Informationen ebenfalls erhalten. Auf der Feldebene wurde somit eine formelle horizontale Kommunikationslinie geschaffen, welche die Arbeit in allen anderen Sektionen zusammenführt. Dieser Reformprozess verlief jedoch nicht ohne Widerstände und kollidierte zum Beispiel mit Interessen der Programmbereiche und Sektionen, die ihre Hoheit über ihre Kommunikationskanäle bedroht sahen.³⁴ Die größte Herausforderung bestand jedoch in der Anwendung der neuen Richtlinie. Insbesondere in der Kommunikation mit dem Militär ergeben sich immer wieder Schwierigkeiten. Die Gründe liegen hier in der klaren, separaten Kommandostruktur und Organisationskultur, in der eine horizontale Weitergabe von Informationen nur mit der Absicherung der nächst höheren Kommandostufe vorgesehen ist. Man müsse, so ein HoFO, die Kommandeu-

re überzeugen und dann würde es schon funktionieren.³⁵ Dieses Beispiel macht deutlich, dass die Informationsweitergabe in einem komplexen System wie den UN, trotz formaler Richtlinien, zum Großteil von Personen und Persönlichkeiten abhängt. Das Funktionieren der neuen Feldbürostruktur hängt somit sehr von der Fähigkeit des HoFOs ab, aus den verschiedenen ausdifferenzierten Sektionen in einem Feldbüro mit all ihren eigenen Referenzpflichten ein funktionierendes Team zu bilden.

Fazit

Möchte man die heutigen Koordinierungsprobleme im Bereich der UN-Friedensoperationen verstehen, sind ein organisationswissenschaftlicher Zugang und die Analyse der Entwicklung der internen Organisationsstrukturen hilfreich. Durch die steigende Anzahl an UN-Friedensoperationen, deren zunehmenden quantitativen Umfang und die Ausweitung des Aufgabenspektrums mussten die Kapazitäten des UN-Sekretariats immer wieder angepasst werden. Dies führte im Verlauf der letzten 20 Jahre zu einer zunehmenden Arbeitsteilung im Bereich Friedenssicherung und einer damit verbundenen Fragmentierung der Organisationsstrukturen im UN-Sekretariat. Da die Arbeitsteilung und Integration in einem Spannungsverhältnis stehen, ist die starke Ausdifferenzierung mit entsprechenden Nachteilen im Bereich der internen Koordinierung und Integration verbunden gewesen. Die starke organisatorische Ausdifferenzierung findet sich nicht nur im UN-Sekretariat, sondern auch in den Strukturen der UN-Feldmissionen wie in Liberia. Auch wenn auf Feldebene meist die Koordinierung zwischen den einzelnen UN-Organisationen als problematisch hervorgehoben wird, beginnen die Koordinierungsprobleme aber bereits bei der missionsinternen Koordinierung und Kommunikation. Die Welt der Friedenssicherung wird sich sicherlich nicht mehr vereinfachen lassen. Somit wird die Komplexität der Organisationsstrukturen mit allen sich daraus ergebenden Problemen zu einer Tatsache, die nicht ignoriert werden kann. Wie das Beispiel der Anpassung der Feldbürostrukturen zeigt, können diese Probleme aber durchaus konstruktiv angegangen werden.

Die Welt der Friedenssicherung wird sich nicht mehr vereinfachen lassen und somit wird die Komplexität der Organisationsstrukturen zu einer Tatsache, die nicht ignoriert werden kann.

³² United Nations in Liberia, Working Group on UN Field Structure and Support, Monrovia 2008, Addendum: Final Recommendations.

³³ Interview mit einem UNMIL-Mitarbeiter in Monrovia, 7.3.2011, Interviews mit HoFOs in zwei UNMIL-Feldbüros 17.3.2011 und 23.3.2011.

³⁴ In einem Interview in Monrovia am 23.9.2012 kritisierte beispielsweise ein UNMIL-Mitarbeiter, dass mit der neuen Feldstruktur Personen fachspezifische Informationen handhaben würden, ohne die nötige Kompetenz dazu zu haben.

³⁵ Interview mit einem HoFO in einem UNMIL-Feldbüro, Liberia, 8.3.2011.