

Planung und Evaluierung von UN-Friedensmissionen

›Capstone‹-Doktrin und integrierter Planungsansatz im Praxistest

Daniel Maier



Angesichts der zunehmenden Komplexität und der umfangreichen Aufgaben erfordern UN-Friedensmissionen neben der Klarheit über die strategischen Ziele einen umfassenden Analyse- und Planungsprozess für ihre operative Umsetzung. Die Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat und der integrierte Planungsansatz nach der ›Capstone‹-Doktrin bestimmen dabei maßgeblich die Entwicklung von Erfolgskriterien und deren Überprüfung. Die jüngsten Reforminitiativen betonen die politischen Ziele der Friedenssicherung. Gleichzeitig sind sie ein Beleg für die Herausforderung, Fortschritt systematisch zu erfassen und Friedensmissionen zu beenden.

Daniel Maier, geb. 1977, leitet die strategische Planungseinheit der MONUSCO in Goma/DR Kongo. Zuvor war er für UNDP im Bereich Krisenprävention und Wiederaufbau tätig und an der Vorbereitung der Wahlen in Afghanistan im Jahr 2005 beteiligt.

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Als die Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia – UNMIL) im Juli 2016 im Beisein von Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf feierlich sämtliche Aufgaben der Sicherheitsverantwortung an die liberianische Armee und Polizei übergab, sprach der Leiter der Mission Farid Zarif von einem »historischen Tag«. Die Übergabe markiere den Erfolg des Wiederaufbaus staatlicher Institutionen und sei ein wichtiger Meilenstein für die seit dem Ende des Bürgerkriegs im Jahr 2003 stationierte UN-Mission.¹ Während vor zehn Jahren etwa 16 000 Blauhelme in der Hauptstadt Monrovia und in den Provinzen des westafrikanischen Staates mit dem Schutz der Zivilbevölkerung beauftragt waren, sind zum Zeitpunkt der Übergabe gerade noch 1240 Soldatinnen und Soldaten sowie rund 600 Polizistinnen und Polizisten vor Ort. Zwar bleiben wichtige Mandatsziele wie der nationale Versöhnungsprozess, Fortschritte bei der Verfassungs- und Landreform sowie gute Regierungsführung im Blick des Sicherheitsrats. Dennoch scheint es, als befinde sich die UNMIL auf der ›Zielgeraden‹, sodass der Sicherheitsrat die uniformierte Komponente in den letzten drei Jahren deutlich reduziert hat und die Fortsetzung der Übergangsphase auf Grundlage einer umfassenden Überprüfung des Mandats empfiehlt.²

Nur wenige Wochen zuvor hat UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in seiner Rede zum Internationalen Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen betont, dass die Friedenssicherung das »Flaggschiff« der Vereinten Nationen sei.³ Über 100 000 uniformierte Personen sowie rund 18 000 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Freiwillige aus über 120 Staaten sind weltweit in 16 Friedensmissionen im Einsatz.⁴ Hinzu kommen rund 3700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Poli-

tschen Missionen.⁵ Der Haushalt der UN-Friedensmissionen von Juli 2016 bis Juni 2017 ist mit 7,87 Milliarden US-Dollar auf einem historischen Höchststand.⁶ Nachdem die finanziellen Ressourcen und das Personal lange Zeit eher knapp waren, gilt der stete Anstieg als Erfolgsindikator. Dabei entspricht der aktuelle Haushalt nur 0,5 Prozent der weltweiten Rüstungsausgaben. Dies macht deutlich, dass die Mittel der UN-Friedenssicherung im Vergleich verschwindend gering sind.

In den Medien wird selten über den Erfolg von Friedensmissionen berichtet. Blauhelme stehen dagegen häufig im Mittelpunkt, wenn Gewalt an der Zivilbevölkerung nicht verhindert wurde. Auch Skandale wie die Cholera-Epidemie in Haiti und Vorwürfe des sexuellen Missbrauchs führen zu Misstrauen und bisweilen offener Ablehnung.⁷ Angesichts der Kosten und der neuen Herausforderungen für Frieden und Stabilität stellt sich die Frage nach der Effektivität der UN-Friedenssicherung. In Anbetracht jüngster Reforminitiativen lohnt ein Blick auf die Erfolgskriterien mehrdimensionaler Friedenseinsätze und den Stellenwert von Planung und Evaluierung bei UN-Friedensmissionen.

Legitimität und Reformdruck

Zwei für die Planung und Evaluierung zentrale Faktoren sind die Zunahme innerstaatlicher Konflikte und deren Ursachen sowie das völkerrechtliche Gebot der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect – R2P). Erfolgreiche Präventionsstrategien setzen ein tiefes Verständnis von Konfliktursachen voraus. Zu den komplexen Herausforderungen zählen die Konfliktdynamik, massive Menschenrechtsverletzungen bis hin zu Massakern und Völkermord, Terrorismus sowie transnationale Organisierte Kriminalität, die zunehmend als Einnahmequelle von bewaffneten Gruppierungen genutzt wird. Nach erfolgreichen Missionen nach Ende des Kalten Krieges steht die Friedenssicherung vor neuen Aufgaben, die nicht von bisherigen Mandaten abgedeckt sind und für die es keine Strategien oder entsprechenden Kapazitäten gibt.⁸

Es ist ein ›Reformdruck‹ zu beobachten, der in regelmäßigen Abständen infolge von Legitimitätskrisen der Weltorganisation zu neuen Ansätzen geführt hat. So erfuhr die Praxis der Friedenssicherung wesentliche Veränderungen, wenn es beispielsweise nicht gelang, Gewalt gegen die Zivilbevölkerung zu verhindern. Dies gilt sowohl für die bitte-

ren Erfahrungen in Ruanda, Somalia und Srebrenica in den neunziger Jahren als auch für die Rückschläge bei der Umsetzung der R2P. Als Folge des Scheiterns in der Vergangenheit wurde die Doktrin zum Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians – PoC) entwickelt. Sie zählt heute zu den Kernaufgaben der Friedenssicherung nach Kapitel VII UN-Charta und fand erstmals im Jahr 1999 in der Mandatierung der Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone – UNAMSIL) Erwähnung.⁹

Ein weiteres Beispiel ist die Einnahme der Provinzhauptstadt Goma in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) durch die Rebellengruppe M23 im November 2012. Nach diesem Vorfall wurde im Jahr 2013 eine Interventionsbrigade (Force Intervention Brigade – FIB) vom Sicherheitsrat eingerichtet. Diese soll als Eingreiftruppe innerhalb der Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO) die Zivilbevölkerung vor Angriffen schützen und robust gegen bewaffnete Gruppierungen vorgehen.¹⁰

Friedenssicherung in der Reformschleife

Wichtige Fragen zu den Erfolgskriterien und den Planungsprozessen wurden im Jahr 2000 durch den sogenannten Brahimi-Bericht¹¹ angesprochen. Danach erfuhr die robuste UN-Friedenssicherung erneut Auftrieb und Legitimität. Die Notwendigkeit einer Ausstiegsstrategie (no exit without strategy) zu Beginn der Planung von Friedensmissionen wurde als Imperativ für zukünftige Missionen formuliert.¹²

Die von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eingesetzte Hochrangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-level Independent Panel on Peace Operations – HIPPO) überprüfte erstmals seit dem Brahimi-Bericht die UN-Friedenssicherung in ihrer gesamten Breite und legte im Juni 2015 ihren Bericht vor.¹³ Die Bestandsaufnahme legt nahe, dass das Engagement vieler Mitgliedstaaten noch verstärkt werden kann. Immer wieder kommt es zu Engpässen bei der Bereitstellung von Personal, Material und finanziellen Mitteln, die es den UN unmöglich machen, schnell und effizient zu handeln. 15 Jahre nach der letzten Überprüfung ist die jüngste der Reforminitiativen insofern richtungsweisend, als dass eine Reihe von Kriterien, Bedingungen und Herausforderungen angemahnt werden, die grundlegend zum Erfolg von Friedenssicherungseinsätzen beitragen. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Einsatzbedingungen der Missionen stellt der Bericht das Primat der Politik in den Vordergrund und richtet den Fokus auf die Prävention von Konflikten und Mediation. Des Weiteren empfiehlt er, die Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen zum Ausbau

zivilier, polizeilicher und militärischer Fähigkeiten zu verstärken. Mit Blick auf die Planung und Durchführung komplexer Friedenseinsätze soll die Anpassung an den lokalen Kontext verbessert und die Verantwortlichkeit für die Menschen in einem Konflikt erhöht werden.¹⁴

Verankerung in der ›Capstone‹-Doktrin

Planung und Evaluierung sind wesentliche Instrumente zur Steuerung von UN-Friedensmissionen. Wichtige Bestandteile sind Grundannahmen zu Konfliktursachen (Planungshypothesen) und die Bereitstellung notwendiger strategischer Ressourcen wie Personal, Material und Logistik zur Umsetzung mandatiertes Aufgaben. Vorgaben für Planung und Analyse wurden im Herbst 2008 von der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) mit den ›UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines‹ (›Capstone‹-Doktrin) festgelegt.¹⁵ Diese wurde seitdem auf der Grundlage von Erfahrung und Wissensmanagement sowie Evaluierung und Audit-Empfehlungen

Immer wieder kommt es zu Engpässen bei der Bereitstellung von Personal, Material und finanziellen Mitteln, die es den UN unmöglich machen, schnell und effizient zu handeln.

1 Liberia: UN Mission Lauds Government, People for ›Historic‹ Handover of Country's Security, UN News Centre, 1.7.2016, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54388

2 UN-Dok. S/RES/2239 v. 17.9.2015.

3 Peacekeeping ›Flagship of the UN Enterprise‹, Ban Says ahead of Day Honouring ›Blue Helmets‹, UN News Centre, 19.5.2016, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53976&&Cr=Peacekeeping&&Cr1

4 Peacekeeping Fact Sheet, Stand vom 31.8.2016, www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

5 United Nations Political and Peacebuilding Missions, Fact Sheet, 30.11.2015, www.un.org/undpa/sites/www.un.org.undpa/files/ppbm_November_2015.pdf

6 UN Doc. A/C.5/70/24 v. 22.6.2016.

7 Vgl. Dagmar Dehmer, Null Toleranz gegenüber sexuellem Missbrauch durch Blauhelme, Vereinte Nationen (VN), in diesem Heft, S. 201.

8 Unsal Sigri/Ufuk Basar, An Analysis of Assessment of Peacekeeping Operations, The Korean Journal of Defense Analysis, 26. Jg., 3/2014, S. 390.

9 UN-Dok. S/RES/1270 v. 22.10.1999.

10 Zur MONUSCO und der FIB siehe Denis M. Tull, Friedenssicherung in der DR Kongo. Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung, VN, in diesem Heft, S. 208.

11 Bericht der Sachverständigengruppe für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (Brahimi-Bericht), UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000.

12 No Exit Without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2001/394 v. 20.4.2001.

13 UN-Dok. A/70/357-S/2015/682 v. 2.9.2015.

14 Vgl. Oliver Ulich, Reform der UN-Friedenssicherung. Die Vorschläge der Hochrangigen Gruppe weisen den Weg, VN, 5/2015, S. 220–224.

15 UN Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, DPKO, New York, 18.1.2008.

weiterentwickelt, um grundlegende Aspekte der Mandatsumsetzung zu optimieren.¹⁶ Dem DPKO ist es mit der ›Capstone‹-Doktrin gelungen, neben den Empfehlungen des Brahimi-Berichts auch die Erfahrung aus drei Generationen und über 60 UN-Friedenseinsätzen seit dem Jahr 1948 zu kodifizieren.¹⁷

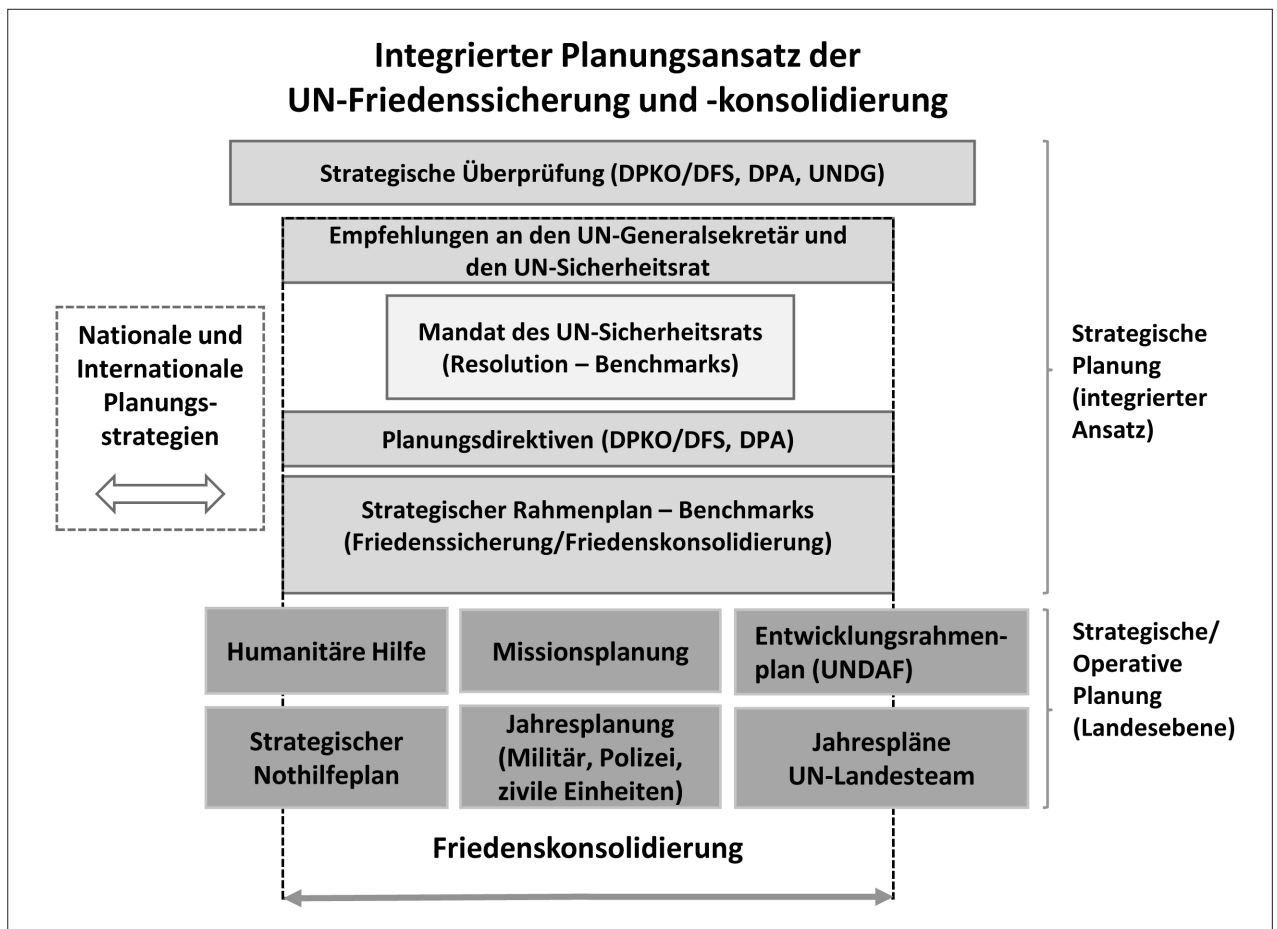
Die ›Capstone‹-Doktrin stellt heraus, dass für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung ein umfassender, integrierter Ansatz notwendig ist.

Der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Jean-Marie Guéhenno, unter dessen Leitung die Doktrin maßgeblich erarbeitet wurde, hat die Prinzipien und Erfolgskriterien zur Umsetzung mehrdimensionaler Mandate benannt. Er betont vor allem die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit von zivilen, polizeilichen und militärischen Komponenten. Zu den zentralen Erfolgskriterien zählen Fortschritte bei nationalen Dialog- und Versöhnungsprozessen, der effektive Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Soldatinnen und Soldaten. Zudem sind die Begleitung politischer und institutioneller Transformationsprozesse sowie der Schutz der Menschenrechte durch den Aufbau von (Rechts)Staatlichkeit und damit einhergehend die Reform staatlicher Institutionen (Armee, Polizei und Justiz) wesentlich. Integraler Bestandteil sind zudem spezifische Mandate zum Schutz von Kindern in be-

waffneten Konflikten und die Stärkung der Rolle von Frauen in Friedensprozessen.¹⁸

Der integrierte Planungsansatz

Die oft schwierigen Bedingungen für die Erfüllung des humanitären Schutzauftrags erfordern eine enge Abstimmung unter den Akteuren vor Ort. Diese sind mitunter auf die logistischen Kapazitäten von Friedensmissionen angewiesen, um in schwer zugänglichen Gebieten Schutz- und Hilfsbedürftige zu erreichen. Die ›Capstone‹-Doktrin stellt heraus, dass für die Erfüllung der Aufgaben im Bereich der Friedenskonsolidierung ein umfassender, integrierter Ansatz notwendig ist, um ein koordiniertes Vorgehen aller UN-Einrichtungen zu gewährleisten. Aufgrund der Erfahrungswerte hat sich ein Prozess etabliert, der spezifische Analyse- und Planungsaufgaben in der Zentrale sowie im Feld umfasst. Zu unterscheiden sind die Mandatierung, die Entsendungsphase (mission start-up), die Umsetzung sowie ein koordinierter Prozess des Übergangs (transition), der die Übergabe mandatiertes Aufgaben an nationale Institutionen und das UN-Landesteam vorsieht. Für die Bewertung von Friedensmissionen setzen die Mandatierung und der Übergangsprozess wichtige



Zusammenstellung des Autors in Anlehnung an das Integrated Assessment and Planning (IAP) Handbook, www.undg.org/wp-content/uploads/2015/10/2014-IAP-HandBook.pdf, S. 14.

Akzente. Evaluierung bedeutet hier vor allem die regelmäßige Überprüfung sogenannter ›benchmarks‹, die in den vergangenen Jahren zunehmend Aufmerksamkeit erfahren und als strategische Mandatsziele neben politischen Erwägungen den Übergangsprozess und die Beendigung eines Einsatzes maßgeblich bestimmen.¹⁹

Weichenstellung durch das Mandat

Die Mandatierung obliegt dem UN-Sicherheitsrat und ist als politischer Prozess diplomatischer Entscheidungsfindung zu verstehen, in dessen Verlauf die Ziele sowie der Umfang des Einsatzes festgelegt und mit einer Resolution verabschiedet werden. Die Autorisierung und die Zuweisung der Mittel durch die UN-Generalversammlung erfolgt für ein Jahr, in dessen Verlauf eine quartalsmäßige Überprüfung der Situation vor Ort und der Umsetzung des Mandats erfolgt. Dieser auf Konsens basierende Prozess gilt unter Analytinnen und Analysten als Haupthindernis dafür, strategische Ziele der Missionen eindeutig festzulegen. Eine damit verbundene ›Mehrdeutigkeit‹ des Mandats trage entscheidend zu langen Laufzeiten bei und gilt als Herausforderung für die Evaluierung der Effektivität von Friedensmissionen. Dies gilt insbesondere bei langwierigen Reformprozessen, etwa bei der Armee oder der Polizei.²⁰

Analyse- und Planungsprozess

Daher ist die Planung und Steuerung der Einsätze auf der strategischen und operativen Ebene vor Ort umso wichtiger. Die Entwicklung eines Einsatzes obliegt zunächst dem UN-Sekretariat, das hier eine beachtliche Akteursqualität besitzt.²¹ Zwei Instrumente kommen in dieser Phase typischerweise zum Einsatz: Zum einen ist dies eine strategische Überprüfung der Situation (strategic assessment), die auf der Grundlage von Beratungen Aufgaben identifiziert und den Rahmen für ein mögliches Engagement absteckt. Dem schließt sich eine Analyse vor Ort an, um durch Gespräche einen Überblick zur Sicherheitslage sowie der politischen und der humanitären Situation zu erhalten (technical assessment mission). Diese Analyse erfolgt etwa nach einer Waffenruhe oder der Unterzeichnung eines Friedensabkommens. Das DPKO und die Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) sind federführend mit der Planung betraut. Die untergeordneten Organisationseinheiten verfügen über die notwendige geografische und technische Expertise und pflegen Kontakte zum Sicherheitsrat und den Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten. Dahinter steht das Ziel, realistische Möglichkeiten und Planungsdirektiven für die Bereitstellung der Mittel zu entwickeln.

Für die Besonderen politischen Missionen ist die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) zuständig. Das DPA

verfügt über Expertise in der Unterstützung von Prävention und Mediation, der Überwachung von Waffenruhen sowie der Vorbereitung und Begleitung politischer Transformationsprozesse und Wahlen. An diesem komplexen Analyse- und Planungsprozess sind neben zivilen, polizeilichen und militärischen Planungsstäben auch spezialisierte UNEinrichtungen beteiligt. Sie erarbeiten Empfehlungen, die der UN-Generalsekretär dem Sicherheitsrat in Form eines Berichts zur weiteren Abstimmung unterbreitet. Im Zuge des HIPPO-Berichts wurde zudem eine Analyse- und Planungseinheit ins Leben gerufen, die dem Generalsekretär direkt unterstellt ist. Die Koordination von Planungsdirektiven soll zu einer schnellen und effektiven Bereitstellung von Personal und Fähigkeiten beitragen. So wurden kürzlich bei der Politischen Mission in Kolumbien die notwendigen Kapazitäten zur Überprüfung des Waffenstillstands und der Entwaffnung der Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (Revolutionary Armed Forces of Colombia – FARC) auf Grundlage von Resolution 2261(2016) im Vorfeld evaluiert, um eine zeitnahe Entsendung von Personal zu ermöglichen.²²

Für die Vorbereitung eines jeden Einsatzes empfiehlt die ›Capstone‹-Doktrin eine Befassung mit den vom Sicherheitsrat mandatierten Aufgaben. Dabei ist eine enge Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren und truppenstellenden Staaten für die Festlegung der strategischen Ziele und die Analyse der erforderlichen zivilen, militärischen und polizeilichen Fähigkeiten unabdinglich. Die Grundlagen des Einsatzes (concept of operations) sowie die Richtlinien zur Anwendung von Gewalt für das Militär (rules of en-

Für die Bewertung von Friedensmissionen setzen die Mandatierung und der Übergangsprozess wichtige Akzente.

Die Koordination von Planungsdirektiven soll zu einer schnellen und effektiven Bereitstellung von Personal und Fähigkeiten beitragen.

16 Evaluierungen des Amtes für interne Aufsichtsdienste (Office of Internal Oversight Services – OIOS) sind seit Juni 2013 auf deren Webseite öffentlich zugänglich, <https://oios.un.org/page?slug=evaluation-report>

17 Siehe dazu Winrich Kühne, Zwanzig Jahre robuste Friedenseinsätze – eine Zwischenbilanz, VN, 1/2013, S. 26.

18 UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000; S/RES/1612 v. 26.7.2005; S/RES/1674 v. 28.4.2006.

19 Siehe hierzu United Nations, Monitoring Peace Consolidation. United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking, 2010, www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/monitoring_peace_consolidation.pdf

20 Vgl. Michael Lipson, Performance under Ambiguity: International Organization Performance in UN Peacekeeping, Review of International Organizations 5(3), September 2010, S. 249–284.

21 Jean-Marie Guéhenno spricht vom UN-Sekretariat als »sechstes ständiges Mitglied«, vgl. dazu Jean-Marie Guéhenno, The Fog of Peace. A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century, Washington, D.C., 2015, S. 312.

22 Die Unterzeichnung des Friedensvertrags am 26. August 2016 markiert den Beginn des zunächst für zwölf Monate mandatierten Einsatzes von 80 unbewaffneten Beobachterinnen und Beobachtern, UN-Dok. S/RES/2261 v. 25.1.2016.

gement) und die Polizei (directives on the use of force) bieten zudem den rechtlichen Rahmen. Dieser wird im Hinblick auf die robuste Erfüllung des PoC durchaus kontrovers diskutiert und ist Bestandteil völkerrechtlicher Betrachtung.²³

Entsendungsphase

Hat der Sicherheitsrat die Entsendung einer Mission autorisiert, soll diese innerhalb von 90 Tagen einsatzbereit sein. In dieser Phase geht es um den Aufbau der Einsatzzentrale und der Arbeitsstrukturen vor Ort, die Rekrutierung von Personal und die Entsendung von Militär- und Polizeieinheiten. Diese Phase gilt als kritisch, da im Zuge des Aufbaus von Kommunikation und Logistik vor Ort die Legitimation bei der lokalen Bevölkerung und den Konfliktparteien erreicht werden muss. Die Verzögerungen beim Aufbau der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali – MINUSMA) und der Mehrdimensionalen integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic – MINUSCA) haben die Empfehlung des HIPPO-Bericht bestärkt, Stand-by-Kapazitäten zu entwickeln und bis zu 16 000 Soldatinnen und Soldaten einsatzbereit zu halten. Mit der ›Strategic Force Generation and Capabilities Planning Cell‹ wurde im Jahr 2015 eine spezialisierte Planungseinheit im Sekretariat geschaffen, um zu einer Überprüfung und Bereitstellung der für zwölf Monate zugesagten Truppenkontingente beizutragen.²⁴

Prinzipien des integrierten Planungsprozesses

Im Dezember 2013 wurde ein Handbuch zur Umsetzung des integrierten Planungsansatzes (Integrated Assessment and Planning – IAP) veröffentlicht.²⁵ Dieses berücksichtigt, dass aufgrund der Herausforderungen gewalttätiger Konflikte, schwacher Institutionen und fragiler Staatlichkeit die Aufgaben eines mehrdimensionalen Auftrags in Post-Konflikt-Situationen nicht ausschließlich mit den Mitteln der Friedenssicherung zu erreichen sind. Im Gegenteil: Das gesamte Spektrum der Architektur der Friedenssicherung ist erforderlich, wobei der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) und den Mitgliedsorganisationen der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG) sowie strategischen Partnerschaften mit den Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle zukommt. Unter Leitung der Arbeitsgruppe für integrierte Bewertung und Planung (IAP Working Group) wurden Prinzipien der integrierten Planung festgelegt:

- Auf der Basis einer gemeinsamen Situations- und Konfliktanalyse erfolgt die Erarbeitung einer Vision und Strategie zur Umsetzung von Prioritäten für Stabilisierung und Friedenskonsolidierung (strategische Überprüfung).
- Bezugnehmend auf das Mandat des Sicherheitsrats sowie internationaler und nationaler Planungsinstrumente soll durch eine gemeinsame Berichterstattung eine regelmäßige Überprüfung der strategischen Ziele erfolgen (benchmarks).
- Die Steuerung erfolgt auf der Grundlage eines koordinierten Prozesses ergebnisorientierter strategischer Planung und dient der Entwicklung von Indikatoren, die in Planungsdirektiven als Ziele festgelegt werden und der Mobilisierung notwendiger finanzieller Ressourcen dienen. Dazu gehören ein sogenannter Integrierter strategischer Rahmenplan (Integrated Strategic Framework – ISF) oder ein Entwicklungsrahmenplan (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF).

Nachhaltige Friedenssicherung

Im Zuge der Überprüfung der Friedenskonsolidierung durch die UN und vor dem Hintergrund der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) wurden wichtige Impulse für eine Annäherung der Entwicklungsagenda an die Umsetzung der mandatierten Aufgaben von Friedensmissionen gesetzt.²⁶ Damit verbunden ist die Chance, Friedenssicherung im Sinne des HIPPO-Berichts wieder ›politischer‹ zu gestalten und den Mitgliedsorganisationen der UNDG vor Ort die langfristigen Aufgaben der Friedenskonsolidierung – etwa durch Entwicklungsprogramme – zu übertragen. Viele der aufgeworfenen Fragen, die auch in der ›Capstone‹-Doktrin als Erfolgskriterien erwähnt sind, bieten eine wichtige Orientierung für die Entwicklung von messbaren Erfolgsindikatoren und sind Gegenstand der angedachten Einführung von Vereinbarungen zwischen den Missionen und Regierungen (compacts).²⁷ Sie bilden den Referenzrahmen heutiger komplexer Mandate und markieren eine wichtige Schnittstelle zwischen Friedenssicherung und -konsolidierung.²⁸ Ein Blick auf die Laufzeiten von Friedensmissionen wirft die Frage nach realistischen Zielen auf. Das Thema sollte allerdings angesichts jahrelanger Investitionen auch einen behutsamen Umgang erfahren, um erzielte Fortschritte nicht zu gefährden. Die Gefahr eines verfrühten Abzugs ist nach wie vor Wirklichkeit, wie das Beispiel der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste – UNMIT) zeigt. Nach dem Abzug der Vorgängermission, der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Mission of Support in East Timor – UNMISSET), im Jahr 2006 wurde aufgrund einer Krise kurz darauf erneut eine Präsenz erfor-

Unter Leitung der Arbeitsgruppe für integrierte Bewertung und Planung (IAP Working Group) wurden Prinzipien der integrierten Planung festgelegt.

Im Zuge der Überprüfung der Friedenskonsolidierung durch die UN und vor dem Hintergrund der 2030-Agenda wurden wichtige Impulse für eine Annäherung der Entwicklungsagenda an die Umsetzung der mandatierten Aufgaben von Friedensmissionen gesetzt.

derlich, die erst sechs Jahre später zu einem vollständigen Abzug der UNMIT führte.

Ausblick

Mit Einführung der ›Capstone‹-Doktrin hat das DPKO eine solide Grundlage geschaffen, um die Erarbeitung spezifischer Leitlinien zur Mandatsumsetzung und den kontinuierlichen Wissenstransfer zu ermöglichen.²⁹ Das Wissen, das über jährliche Audit-Prozesse, Evaluierungen sowie strategische und wissensbasierte Partnerschaften geschaffen wurde, liefert wichtige Impulse für die komplexen Planungs- und Steuerungsprozesse im UN-Sekretariat und in den Feldmissionen. Dies gilt auch mit Blick auf die zunehmend wichtige Praxis des Sicherheitsrats, strategische Ziele als ›benchmarks‹ für die Übergangsprozesse in Form von Resolutionen zu formulieren. Gesellschaftliche und politische Transformationsprozesse sind jedoch komplexer Natur und erfordern eine regelmäßige Überprüfung von Fortschritt unter Einbezug der politischen Entscheidungsträger, zivilgesellschaftlicher Organisationen und der lokalen Bevölkerung.³⁰

Hier ist es unumgänglich, dass Sicherheitsrat und Sekretariat sowie die Feldmissionen noch enger zusammenarbeiten, um auf verschiedenen Ebenen Analyse- und Frühwarnfähigkeiten zu stärken. Dabei müssen auch technologische Innovationen einbezogen werden, etwa durch die Nutzung von Aufklärungsdrohnen auf taktisch-operativer Ebene zum Schutz der Zivilbevölkerung. Zu den wichtigen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung mandatiertes Ziele zählen daher die regelmäßige Überprüfung der Planungshypothesen zu Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung: Die darin begründete ›Interventionslogik‹ nimmt entscheidenden Einfluss auf die Wahl der Mittel und Strategie. Im Zuge des HIPPO-Berichts wurde mit der ›Senior Action Group‹ ein hochrangiges Forum geschaffen, um Entwicklungen in Staaten zu untersuchen, in denen die Gefahr für Menschenrechtsverletzungen als besonders hoch eingestuft wird.³¹ Planungs- und Entscheidungsprozesse sollten auf Grundlage von Szenarien besser abgestimmt werden, um die Bereitstellung erforderlicher materieller, personeller und finanzieller Ressourcen zeitnah und präventiv zu gewährleisten.

Der IAP-Prozess ermöglicht, die komplexen Aufgaben einer mehrdimensionalen Friedensmission auf der operativen Ebene zu gestalten, tut sich jedoch angesichts unterschiedlicher Planungskulturen und -horizonte schwer damit, die Finanzierung des Übergangprozesses besser zu steuern. Die jüngste Initiative der Generalversammlung zur Nutzung des Haushalts der UN-Friedenssicherung für programmatische Aktivitäten ist ein wichtiges Signal, um den Übergang von Friedenssicherung zu Friedenskonsolidierung zu erleichtern. Das kann jedoch nicht

über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die HIPPO-Empfehlungen nur dann Früchte tragen, wenn in der Gesamtschau der weltweiten Friedenssicherungsarchitektur die Friedenssicherung und die Entwicklungsagenda enger miteinander verzahnt werden.

Angesichts der Gefahrenlage in vielen Regionen stellt sich mittelfristig die Frage, wie asymmetrische Gewalt durch bewaffnete Gruppierungen gegen schutzlose Zivilistinnen und Zivilisten mit den Mitteln der Friedenssicherung verhindert und effektiv bekämpft werden kann. Mit Blick auf die traditionellen Prinzipien der Friedenssicherung und die Skepsis mancher Truppenstellerstaaten angesichts zunehmend robuster Mandate ist es ratsam, dem HIPPO-Bericht folgend Friedenssicherung nicht als Instrument zur Terrorismusbekämpfung umzugestalten. Die Grenzen sind jedoch nicht eindeutig und so bleibt die Bewertung des Erfolgs von UN-Friedensmissionen ein schwieriges Unterfangen. In seinem Buch ›The Fog of Peace‹ spricht Jean-Marie Guéhenno vom Frieden als »Nebelerscheinung«. Damit bringt er zum Ausdruck, dass Friedenssicherung ein ständiges Abwägen von Risiken erfordert. Ergebnisorientierte Planung und Evaluierung leisten einen wichtigen Beitrag.

Zu den wichtigen Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung mandatiertes Ziele zählen die regelmäßige Überprüfung der Planungshypothesen zu Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung.

23 Vgl. Winrich Kühne, a.a.O. (Anm. 17), S. 25–31; Haidi Willmot/Scott Sheeran, *The Protection of Civilians Mandate in UN Peacekeeping Operations*, *International Review of the Red Cross* (2013), 95 (891/892), S. 517–538.

24 Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), *Making Reform Reality – Enabling Change for United Nations Peace Operations*, ZIF Background Paper, April 2016, www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Background_Paper_UN_Peace_Operations_Reform_April_2016.pdf

25 IAP Working Group, *Integrated Assessment and Planning (IAP) Handbook*, Dezember 2013, www.undg.org/main/undg_document/integrated-assessment-and-planning-iap-handbook/

26 UN-Dok. S/RES/2282 v. 27.4.2016, siehe zu dieser Debatte www.un.org/en/peacebuilding/2015review/

27 Vgl. United Nations, a.a.O. (Anm. 19).

28 Siehe hierzu die kritische Einschätzung von Richard Gowan, *When Should Blue Helmets Walk away from a Conflict?* *Global Peace Operations Review*, Center on International Cooperation (CIC), 16.8.2016.

29 Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann, *The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace*, Oxford 2011.

30 Die Wahrnehmung der Bevölkerung spielt eine zunehmend wichtige Rolle, siehe das Beispiel der Kooperation von MONUSCO, UNDP und der Harvard Humanitarian Initiative, www.peacebuildingdata.org/interactivemaps/drc

31 Die Senior Action Group wurde im Jahr 2015 im Rahmen der Human Rights up Front-Initiative des Generalsekretärs ins Leben gerufen und wird vom Stellvertretenden Generalsekretär geleitet, www.undg.org/wp-content/uploads/2015/09/Overview-of-Human-Rights-up-Front-2015-07-24.pdf