

Eine Botschaft für den Frieden: das UNLOPS

Sekretariate internationaler Organisationen vernetzen sich zunehmend, um einen gemeinsamen Ansatz zur Friedenssicherung zu erreichen. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit dem Verbindungsbüro für Frieden und Sicherheit der Vereinten Nationen (UNLOPS) in Brüssel, das die Beziehungen zu den europäischen Sicherheitsinstitutionen verbessern soll.



Christian Blume, geb. 1983, ist Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hannover. Er promoviert zur interinstitutionellen Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung.

Der ehemalige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon stellte in seinem Bericht zur Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen im Jahr 2015 fest, dass die Vereinten Nationen in einer Ära der partnerschaftlichen Friedenssicherung (partnership peacekeeping) angekommen sind.¹ Der jüngste Reformprozess der Friedenssicherung durch die Hohe rangige unabhängige Gruppe für Friedensmissionen (High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations – HIPPO) stützt diese Auffassung und fordert zu mehr global-regionaler Partnerschaft auf.² Die Zusammenarbeit ist notwendig, weil der Erfolg heutiger, oftmals multidimensionaler Friedensmissionen nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht werden kann und ein fragmentierter Ansatz oder gar Konkurrenz kontraproduktiv ist.³

Seit fünf Jahren besteht das UN-Verbindungsbüro für Frieden und Sicherheit (United Nations Liaison Office for Peace and Security – UNLOPS) in Brüssel, um auf strategischer Ebene mit den europäischen Sicherheitsinstitutionen wie der Europäischen Union (EU) und der Nordatlantischen Vertragsorganisation (NATO) zusammenzuarbeiten. Während die Kooperation in den Einsatzgebieten stets eine erhöhte Aufmerksamkeit erhält, wird die grundlegende und vorbereitende Arbeit der Sekretariate für diese Zusammenarbeit oftmals vernachlässigt.⁴ Es wird sogar empfohlen, diese Art der ›Liaison-Mechanismen‹ nicht zu überschätzen.⁵ Eine nähere Betrachtung der Beziehungen zwischen den Organisationen ist daher angebracht.

Interinstitutionelle Beziehungen gewinnen an Bedeutung

Zwischen dem Scheitern der UN-Friedensmissionen in den neunziger Jahren und der sich anschließenden Regionalisierungsdebatten der Friedenssicherung, die ein Entweder-oder zwischen den UN und Regionalorganisationen suggerierten, setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine gelungene Friedenssicherung nur partnerschaftlich möglich ist. Diese partnerschaftlichen Friedenseinsätze werden nicht

¹ UN Doc. S/2015/299 v. 1.4.2015, Abs. 57.

² UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015, Abs. 43; Oliver Ulich, Reform der Friedenssicherung. Die Vorschläge der Hohe rangigen Gruppe weisen den Weg, Vereinte Nationen (VN), 5/2015, S. 222.

³ Joachim A. Koops/Thierry Tardy, The United Nations' Inter-organizational Relations in Peacekeeping, in: Joachim A. Koops/Norrie MacQueen/Thierry Tardy/Paul D. Williams (Eds.), The Oxford Handbook on Peacekeeping Operations, Oxford 2015, S. 60–76.

⁴ Für eine ausführliche Übersicht der Feldperspektive der Zusammenarbeit siehe Manuela Scheuermann, VN-EU-Beziehungen in der militärischen Friedenssicherung, Baden-Baden 2012; Michael F. Harsch, The Power of Dependence: NATO-UN Cooperation in Crisis Management, New York 2015.

⁵ Kent J. Kille/Ryan C. Hendrickson, NATO and the United Nations: Debates and Trends in Institutional Coordination, Journal of International Organization Studies, 2. Jg., 1/2011, S. 44.

durch ein loses Nebeneinander oder durch Absichtserklärungen erreicht, sondern es bedarf institutionalisierter Strukturen, um Wirkung zu erzeugen.⁶ Ein wichtiges Element zur Etablierung funktionierender Partnerschaften sind die interinstitutionellen Beziehungen zwischen Sekretariaten. Dabei werden sowohl formalisierte und institutionalisierte Verfahren als auch informelle Berührungspunkte zur Stärkung der Zusammenarbeit genutzt.⁷ Das UNLOPS ist Teil des Teams für Partnerschaften (Partnerships Team) der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) und der Hauptabteilung Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS), das sich auf externe Kooperation konzentriert und deshalb die Zusammenarbeit in Brüssel koordiniert.⁸

Idee, Konstituierung und Entwicklung

Bereits im Jahr 1994 gab es Überlegungen, ein Verbindungsbüro bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) in Wien zu errichten. Dies wurde seitens der UN nicht durchgeführt, um einen kostspieligen Präzedenzfall bei knappen Ressourcen zu vermeiden.⁹ Nach zahlreichen Kooperationen bei Feldmissionen kam ein interner Bericht des DPKO im Jahr 1999 zu dem Ergebnis, dass eine bessere Zusammenarbeit der Sekretariate der friedenssichernden Organisationen notwendig sei und unter anderem von Verbindungsbüros profitieren könnte.¹⁰ Durch die Zusammenarbeit auf dem Balkan wurde frühzeitig ein NATO-Liaisons-Mitarbeiter nach New York ins DPKO entsandt und eine gegenseitige Entsendung der UN zur NATO intern diskutiert.¹¹ Zudem forderten die EU und die NATO mit Nachdruck eine DPKO-Außenstelle in Brüssel.¹²

Ausschlaggebend für die Gründung des Büros war die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen

Dienstes (European External Action Service – EEAS) durch den Vertrag von Lissabon, so ein UN-Mitarbeiter in Brüssel.¹³ Gleichzeitig wurden im Jahr 2010 sehr positive Erfahrungen mit dem erweiterten Verbindungsbüro der NATO in New York und dem UN-Büro bei der Afrikanischen Union (United Nations Office to the African Union – UNO-AU) gemacht. Dadurch waren die Erwartungen der UN hoch, dass das UNLOPS zu einer weiteren Steigerung der Kooperation führen würde.¹⁴

Das UNLOPS begann seine Arbeit im Jahr 2011 mit jeweils einem Verbindungsoffizier aus dem DPKO und einem aus der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs – DPA) sowie einer Verwaltungskraft. Diese minimale Besetzung stieß rasch an ihre Grenzen. Im Jahr 2012 wurde das Team durch einen sekundierten DPA-Experten aus den Niederlanden ergänzt. Drei Jahre später hatte Österreich einen DPKO-Militärexperten entsandt. Zuletzt wurden Kapazitätslücken des Teams durch eine zusätzliche Expertin auf Beratungsbasis geschlossen. Die geringe personelle Ausstattung des Büros wird zwar weiterhin kritisch betrachtet und Verbindungsstrukturen führen nicht automatisch zu einer besseren Vernetzung. Doch selbst Diplomaten und Diplomaten aus den Mitgliedstaaten betonen, dass das UNLOPS ein zentraler Bestandteil der Zusammenarbeit zwischen den Organisationen ist.

›Schweizer Taschenmesser‹ der Zusammenarbeit

Das Ziel der Einrichtung des UNLOPS war es, die Kooperationen mit der EU und NATO enger und vorausschauender zu gestalten. Aufgrund der komplexeren Struktur der EU – bestehend aus mehreren Institutionen – legt das UNLOPS den Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf die EU. Dies wirkt sich jedoch nicht nachteilig auf die NATO aus, da

⁶ In der politikwissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen wird diese zunehmende Interaktion verstärkt wahrgenommen und erforscht, siehe dazu Rafael Biermann/Joachim A. Koops (Eds.), *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, London 2017.

⁷ Joachim A. Koops, *Inter-Organizationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis*, in: Biermann/Koops, a.a.O. (Anm. 6), S. 191 und S. 206f.; für eine frühere Übersicht direkt nach der Gründung des UNLOPS siehe Joachim A. Koops, *Peace Operations Partnerships: Assessing Cooperation Mechanism between Secretariats*, ZIF Policy Briefing, März 2012.

⁸ Für die Übersichtlichkeit wird im folgendem nur das DPKO erwähnt.

⁹ Reiner Kern, *Global Governance durch UN und Regionalorganisationen*, Baden-Baden 2002, S. 218.

¹⁰ UN DPKO, *Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements: Suggested Principles and Mechanisms*, März 1999, S. 15f.

¹¹ UN Doc. A/56/732 v. 21.12.2001, Abs. 59.

¹² Vgl. Michael F. Harsch, *NATO and the UN: Partnership with Potential*, SWP Research Paper, Januar 2012, S. 18; vgl. EU Doc. 17317/08 v. 15.12.2008, S. 4.

¹³ Die hier und im Folgenden wiedergegebenen indirekten Zitate gehen auf Gespräche des Autors mit Diplomaten in New York von März bis Dezember 2015 und in Brüssel von April bis August 2016 zurück.

¹⁴ UN Doc. A/65/762 v. 28.2.2011, Abs. 49.

viele Funktionen durch das eigene Verbindungsbüro in New York erfüllt werden. Die Aktivitäten des Verbindungsbüros umfassen nach eigenen Darstellungen folgende Bereiche:

- Repräsentation und Liaison,
- Information und Berichterstattung,
- Politikfelder und Grundsätze der Kooperation,
- Unterstützung von offiziellen Besuchen sowie
- Unterstützung der institutionellen Dialogmechanismen.

Zu den Aufgaben gehören die Teilnahme an öffentlichen und internen Besprechungen sowie der regelmäßige Dialog mit der EU und der NATO. Das UNLOPS leitet Informationen über diese Treffen und andere Entwicklungen an die zuständigen Abteilungen in New York weiter. Der Wissenstransfer, Einschätzungen über Konfliktregionen sowie der Austausch von Handlungsempfehlungen und Richtlinien sind dabei von gegenseitigem Interesse der Verbindungsarbeit.

Die zentralen und regelmäßigen Dialogmechanismen – insbesondere der Lenkungsausschuss der Vereinten Nationen und der Europäischen Union für Krisenbewältigung (UN-EU Steering Committee on Crisis Management) sowie die UN-NATO-Gespräche (UN-NATO Staff Talks) – werden seitens des UNLOPS vor- und nachbereitet. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen sicher, dass die Vereinbarungen dieser Treffen zwischen den Institutionen bis zum verabredeten Zeitpunkt umgesetzt werden. Gleiches gilt für die mehrjährigen Aktionspläne der EU und die beschlossenen Gemeinsamen Prioritäten 2015–2018 (Joint Priorities 2015–2018), an deren Formulierung das UNLOPS intensiv beteiligt war.

Hochrangige Treffen zwischen New York und Brüssel nehmen stetig zu.¹⁵ Die Planung, Umsetzung und Vernetzung dieser Zusammenkünfte ist eine weitere Aufgabe des UNLOPS. Daneben werden formelle und informelle Austauschmöglichkeiten geschaffen. Zudem werden wichtige Treffen des Untergeneralsekretärs des DPKOs mit den Militärausschüssen, Institutionen und Mitgliedstaaten der EU und der NATO vorbereitet. Dieser Austausch betrifft neben den politischen Kontakten zunehmend die Arbeitsebene. So organisierte das UNLOPS beispielsweise

gemeinsam mit dem Dienst der Vereinten Nationen für Antiminenprogramme (Mine Action Service – UNMAS) und der NATO eine Schulung zur Bekämpfung improvisierter Sprengfallen (Improvised Explosive Devices – IEDs), die zunehmend gegen die Truppen der Vereinten Nationen in Mali eingesetzt werden.

Nutzen dieser ›UN-Botschaft‹

Bereits ein Jahr nach seiner Gründung wurde das Verbindungsbüro als sehr wertvoll bezeichnet.¹⁶ Gleich zu Beginn begleitete es eine laufende UN-mandatierte Mission der NATO: die ›Operation Unified Protector‹ in Libyen. Das Verbindungsbüro beteiligte sich direkt an der Missionskommunikation mit der NATO und es wurde eine Ausweitung der Kontakte und Treffen gewünscht.¹⁷ Auch der Reformbericht der HIPPO lobte das Büro, obwohl der Bericht ansonsten die Partnerschaften zu den europäischen Institutionen konkret kaum beachtet.¹⁸

Das UNLOPS ist zudem für die Koordination innerhalb des UN-Sekretariats von Bedeutung. So stellt eine DPKO-Mitarbeiterin fest, dass das UNLOPS die notwendigen Kontakte in der EU identifiziert und bei Bedarf miteinander vernetzt. Diese Identifizierung von Schlüsselpositionen und Verantwortlichkeiten übernimmt das Verbindungsbüro in beide Richtungen. Das UNLOPS ist oftmals die erste Anlaufstelle der UN für die EU und die NATO als auch umgekehrt. Zusätzlich sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Büros in den meisten partnerschaftlichen Abläufen bis hin zu Videotelefonkonferenzen der Fachabteilungen involviert. Damit ist gewährleistet, dass sie einen ganzheitlichen Überblick der Zusammenarbeit behalten.

Das UNLOPS trägt somit dazu bei, mögliche Spannungen frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus wird durch den Dialog zwischen New York und Brüssel eine gute Zusammenarbeit aufrechterhalten. Diese Verzahnung ist sehr wichtig, um bei potenziellen Problemen nicht zum ersten Mal in Kontakt treten zu müssen. Die strategische Übersicht des Verbindungsbüros ermöglicht es, vorausschauend zu arbeiten, weshalb Pläne für eine tiefere Partnerschaft zwei bis drei Jahre im Voraus gedacht werden können.

¹⁵ UN Doc., A/64/697 v. 5.3.2010, Abs. 155–157.

¹⁶ Rede des Beigeordneten Generalsekretärs für Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitsinstitutionen (Office of the Rule of Law and Security Institutions – OROLSI) im DPKO Dmitry Titov beim Challenges Forum am 9. Mai 2012.

¹⁷ UN DPA, NATO-UN Lessons Learned on Cooperation and Coordination during the Crisis in Libya, 2012 (interner Bericht; Dokument liegt dem Autor vor).

¹⁸ UN Doc. A/70/95-S/2015/446 v. 16.6.2015, Abs. 222. HIPPO hatte Termine mit Akteuren innerhalb der EU und NATO. Diese wurden ebenfalls vom UNLOPS organisiert und betreut.

Erweiterung der Agenda und europäische Beiträge zur Friedenssicherung

Das Interesse der Vereinten Nationen verschiebt sich zunehmend auf andere Kooperationsbereiche und Angelegenheiten mit der EU und der NATO, die jenseits gemeinsamer Einsätze liegen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des UN-Verbindungsbüros arbeiten beispielsweise auf verschiedenen Ebenen an Ideen und Vorschlägen, um eine schnellere Entsendung von Einsatzkräften und die Unterstützung der Afrikanischen Union zu erreichen.¹⁹

Die Vereinten Nationen nutzen immer häufiger bestehende Mechanismen der Partnerschaften, um die Mitgliedstaaten für die UN-Friedenssicherung (zurück)zugewinnen. Dafür kooperiert das UNLOPS mit den Expertinnen und Experten der Friedenssicherung in Europa – wie etwa mit dem Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Diese Zusammenarbeit wird auch in konkrete Projekte der Partnerschaft wie den Gemeinsamen Prioritäten 2015–2018 übertragen.²⁰ Das DPKO versucht über die Zusammenarbeit mit der EU und parallel direkt mit den Mitgliedstaaten die europäischen Kräfte für die UN-Friedenssicherung zu erreichen. Deshalb pflegt UNLOPS fast täglichen Kontakt zu den Mitgliedstaaten der EU und der NATO. Zusätzlich wurden im Jahr 2015 sicherheitspolitische Strategieprozesse der Mitgliedstaaten unterstützt. Beispielsweise nahm der Leiter des UNLOPS Rory Keane als Experte an einem Workshop des deutschen Bundes-

ministeriums der Verteidigung zum Weißbuch 2016 teil.²¹ Durch die Einrichtung des UNLOPS nahmen sich die UN dieser Aufgabe durch dauerhafte Strukturen und einer aktiven Öffentlichkeitsarbeit und Kontaktpflege an.

Fazit und Ausblick

Das UNLOPS dient als gelungenes Vorbild für die UN, da die Entwicklung der institutionellen Partnerschaften mit der EU und der NATO deutlich gesteigert wurde. Deshalb sind die UN bestrebt, ›Liaison-Mechanismen‹ mit anderen Regionalorganisationen einzurichten beziehungsweise auszubauen.²² Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verbindungsbüros sind unverzichtbare Akteure in einer wachsenden interinstitutionellen Friedenssicherung. Die Verbindungsbüros sind jedoch nicht zwangsläufig an der Umsetzung der vereinbarten Kooperation beteiligt und deshalb noch keine Garantie für gelungene Friedensmissionen in den Einsatzgebieten.

Als eine Schnittstelle der drei Hauptabteilungen des UN-Sekretariats – DPA, DPKO und DFS – gilt das UNLOPS als zukunftsweisend. Es kann daher als ein funktionierendes Beispiel für eine mögliche Strukturreform des Sekretariats in New York gesehen werden.²³ Schließlich verweisen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im UNLOPS darauf, dass die Aufteilung zwischen den Hauptabteilungen in Brüssel schwimmt, da eine notwendige Übersicht der Partnerschaften für Frieden und Sicherheit keine strukturellen Grenzen erlaubt.

Die Idee eines Verbindungsbüros ist, Koordination zu ermöglichen, Informationen auszutauschen und Vertrauen aufzubauen.²⁴ Durch den täglichen Kontakt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Verbindungsbüros mit der EU und der NATO wird erreicht, was allein aus dem fernen New York nicht möglich wäre. Die Zusammenarbeit auf interinstitutioneller Ebene ist seit der Bürogründung deutlich verbessert worden. Das UNLOPS stellt somit ein kleines, aber bedeutendes Element der Vereinten Nationen dar, um die gemeinsame Friedenssicherung zu einem selbstverständlichen Prozess werden zu lassen.

English Abstract

Christian Blume

An Embassy for Peace: UNLOPS in Brussels pp. 69–72

Secretariats of international organizations such as the UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO), the International Staff of NATO, and the European External Action Service (EEAS) are developing increasingly stronger ties to facilitate a comprehensive approach for safeguarding peace and security. For the past five years, the UN has maintained the United Nations Liaison Office for Peace and Security (UNLOPS) in Brussels to enhance the relations with the aforementioned European security institutions.

¹⁹ EU Doc. 15135/15 v. 8.12.2015, S. 3.

²⁰ Das ZIF förderte den EU-UN-Dialogprozess und bereitete mit den Verantwortlichen die Gemeinsamen Prioritäten 2015-2018 vor, www.zif-berlin.org/de/ueber-zif/nachrichten-aus-dem-zif/detailansicht/article/neue-initiative-2014-zif-moderiert-dialogprozess-zu-eu-un-partnerships.html

²¹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016: Wege zum Weißbuch, Berlin 2016, S. 25.

²² UN Doc. A/71/587 v. 31.10.2016, Abs. 39–40.

²³ Siehe Sarah Cliffe/Alexandra Novosseloff, Restructuring the UN Secretariat to Strengthen Preventive Diplomacy and Peace Operation, Center on International Cooperation (CIC), Februar 2017.

²⁴ Rafael Biermann/Joachim A. Koops, a.a.O. (Anm. 6), S. 21.