

# VEREINTE 50 Jahre NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen  
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der  
Deutschen Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen (DGVN)



## UN-Friedenssicherung in der Praxis

### AUS DEM INHALT

#### Libyen nach Gaddafi

Die Vereinten Nationen unterstützen den Aufbauprozess  
*Hansjörg Strohmeyer*

#### Die UN auf dem Prüfstand

Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang  
keinen Frieden gebracht hat  
*Peter Schumann*

#### Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Komplexe Organisationen mit schwierigen  
internen Herausforderungen  
*Frederik Trettin · Joel Gwyn Winckler*

#### UN-Friedenssicherung in der Praxis

Erfahrungen einer Ausbilderin in der  
Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara  
*Gerlinde Kurzbach*

Übersicht | Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen



BWWV ·  
BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

3 12

60. Jahrgang | Seite 97–144  
ISSN 0042–384X | M 1308 F

# Von den Grenzen der UN-Friedenssicherung

Die Vereinten Nationen sind in vielen Krisengebieten der Welt im Einsatz. Sie helfen Staaten, die einen gewaltsamen Konflikt hinter sich haben, bei der Wahrung des fragilen Friedens und dem (Wieder-)Aufbau staatlicher Institutionen. Mit dem Ende des Kalten Krieges sind die Friedenseinsätze der Vereinten Nationen in Anzahl und Umfang sprunghaft gestiegen. Zugleich hat sich das Aufgabenspektrum enorm erweitert. Die quantitative, aber vor allem die qualitative Ausweitung stellen die UN vor große Herausforderungen. Welche dies sind und wie sie vor Ort gelöst werden könnten, damit beschäftigen sich die vier Hauptbeiträge und alle drei besprochenen Bücher.

**Hansjörg Strohmeyer** berichtet von der neu eingerichteten politischen UN-Mission in Libyen. Das Land habe zwar große Sicherheitsprobleme, und der Aufbau der staatlichen Institutionen laufe eher schleppend, doch die kleine UN-Mission arbeite in einem positiven Umfeld und könne die Libyer auf ihrem Weg zu nachhaltigem Frieden und Wohlstand effektiv unterstützen. Ein erster Praxistest werden die Wahlen im Juni 2012 sein. Die Republik Südsudan wird in diesem Juli ihren ersten Geburtstag feiern. Dies wird aber nur bedingt ein Grund zur Freude sein. Der Krieg zwischen Nord und Süd ist wieder aufgeflammt, weil lebenswichtige Fragen bezüglich der Grenze und der Öleinnahmen nicht gelöst wurden. **Peter Schumann** stellt fest, dass UN-Operationen in einem solchen politisch ungeklärten Umfeld keine Lösung sein können und nur eine untergeordnete Rolle spielen.

**Frederik Trettin** und **Joel Gwyn Winckler** haben sich in einer umfassenden Studie mit den Verwaltungsabläufen in Friedensmissionen beschäftigt. In vielen UN-Missionen treten die für größere Organisationen typischen Probleme, wie Fragmentierung und mangelnde Koordinierung, auf. Sie sind erst dadurch entstanden, dass die Friedensmissionen seit dem Ende des Kalten Krieges an Anzahl und Umfang stark zugenommen haben. In ihrem Beitrag nennen die Autoren die Hauptprobleme allgemein und stellen Lösungsmöglichkeiten am Beispiel der UN-Mission in Liberia vor. Andere Probleme bei der Friedenssicherung sieht **Gerlinde Kurzbach**. Sie war mehrere Jahre Ausbilderin für UN-Bedienstete vor Ort in den Missionen MONUC/MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo sowie bei der MINURSO in der Westsahara. Sie bemängelt, dass die Vereinten Nationen den wichtigen Bereich der Aus- und Weiterbildung von Bediensteten in Friedensmissionen vernachlässigen.

Ich wünsche eine anregende Lektüre.



Anja Papenfuß, Chefredakteurin  
papenfuss@dgvn.de



# UN-Friedenssicherung in der Praxis

## Inhalt

Hansjörg Strohmeyer

### Libyen nach Gaddafi

Die Vereinten Nationen unterstützen den Aufbauprozess

99

Peter Schumann

### Die UN auf dem Prüfstand

Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat

106

### Übersicht | Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

113

Frederik Trettin · Joel Gwyn Winckler

### Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

Komplexe Organisationen mit schwierigen internen Herausforderungen

115

Gerlinde Kurzbach

### UN-Friedenssicherung in der Praxis

Erfahrungen einer Ausbilderin in der Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara

121

Wolfgang Ehrhart

### 50 Jahre Essay | 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN im Deutschen Bundestag

126

## AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

### Politik und Sicherheit

Martin Binder · Monika Heupel

#### Sicherheitsrat | Tätigkeit 2011

127

Una Becker-Jakob · Kathryn Nixdorff

#### B-Waffen-Übereinkommen | 7. Überprüfungskonferenz 2011

130

Annette Froehlich

#### Weltraumausschuss | Tagungen 2011

132

### Verwaltung und Haushalt

Artur Brunner · Martina Warning

#### Generalversammlung | 66. Tagung 2011/2012 | Haushalt

133

## BUCHBESPRECHUNGEN

135

### 60 Jahre DGVN

Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt Michael Georg Link

138

### 50 Jahre RÜCKSCHAU: Aus Heft 4/1982

140

## DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

141

### English Abstracts

143

### Impressum

144

# Libyen nach Gaddafi

## Die Vereinten Nationen unterstützen den Aufbauprozess\*

Hansjörg Strohmeier

**Libyen ist durch die dramatischen Ereignisse in Syrien aus den Schlagzeilen geraten. Doch bedeutet dies nicht, dass das Land nun bereits unumkehrbar auf dem Weg zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist. Nach dem Ende des Bürgerkriegs wurde den Vereinten Nationen die Unterstützung der libyschen Behörden beim Staatsaufbau übertragen. Die Libyer sind stolz auf ihre Revolution, stehen aber vor großen Herausforderungen, die sie nur mit Hilfe von außen meistern können. Diese Unterstützung zu geben, aber auch die der anderen Akteure zu koordinieren, ist die Hauptaufgabe der UN-Mission in Libyen. Die Aussichten auf eine langfristig positive Entwicklung sind gut.**

### Die Einrichtung der UN-Mission in Libyen

Als sich am 20. Oktober 2011 die Nachricht vom Tod Muammar al-Gaddafis in Windeseile in den Straßen Libyens verbreitete, brach ein Sturm der Emotionen aus, den am Anfang dieser ungeplanten Revolution, am 17. Februar 2011, niemand für möglich gehalten hätte. Der Tod Gaddafis bedeutete das Ende eines achtmonatigen blutigen Befreiungskampfes und war Schlusspunkt der sechsmonatigen NATO-Kampagne ›Unified Protector‹. Doch wie kam es – anders als in Tunesien oder Ägypten – zu einer vom Sicherheitsrat mandatierten Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen?

Am 3. September 2011, unmittelbar im Anschluss an die Pariser Konferenz der internationalen Libyen-Kontaktgruppe, flog ein kleines UN-Team um den designierten Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Ian Martin nach Tripolis und Bengasi. Dort sollte mit den zuständigen libyschen Übergangsbehörden und -politikern eine Bestandsaufnahme der Prioritäten und Erwartungen Libyens für die Übergangsphase vorgenommen werden. Diese diente vor allem der Unterrichtung des UN-Sicherheitsrats im Hinblick auf die bevorstehende Sitzung zur Erteilung des Mandats. *De facto* stellte diese Abordnung jedoch den Beginn der UN-Mission in Libyen dar, auch wenn das tatsächliche Mandat des Sicherheitsrats erst am 16. September 2011 erteilt wurde.

Die UN genießen in Libyen hohes Ansehen: Dies hat nicht nur mit den von den meisten Libyern vielgepriesenen Resolutionen 1970 und 1973 zu tun,<sup>1</sup> sondern auch mit dem historischen Verdienst der ersten UN-Mission in Libyen. Unter der Leitung des Niederländers Adrian Pelt trug diese dazu bei, Li-

byen am 24. Dezember 1951 in die Unabhängigkeit zu führen.

Dennoch war das Zustandekommen einer UN-Mission in Libyen keineswegs ein Selbstläufer. Libyen ist ein durchaus wohlhabendes Land mit stolzen Einwohnern. Ausländischen Einmischungen stand und steht man äußerst zurückhaltend gegenüber. Aufgrund seiner reichen Ölvorkommen und seiner Lage an der Nahtstelle zwischen Ost und West, Nord und Süd (zwischen Afrika südlich der Sahara und Nordafrika, zwischen dem Maghreb und dem Nahen Osten und zwischen Atlantik und Nil) ist es ein Land von hohem strategischem Wert für Europa, die Vereinigten Staaten und den Nahen Osten. Zudem hatten die NATO und ihre Mitgliedstaaten natürlich ein großes sicherheitspolitisches Interesse an der Fortsetzung der während der libyschen Revolution begonnen Zusammenarbeit. Mehr als die wichtige Rolle der UN bei der Vermittlung der so dringend angestrebten Legitimierung der neuen, post-revolutionären politischen Ordnung (durch das Organisieren und Abhalten von Wahlen), waren es daher gerade die vielen verschiedenartigen Interessen, die die libyschen Übergangsbehörden zu Vorsicht und Zurückhaltung gemahnten und dem Wunsch Nachdruck verliehen, die UN als Puffer zwischen sich und diesen bilateralen Interessen einzusetzen.

Schon auf der Londoner Gründungskonferenz der internationalen Libyen-Kontaktgruppe am 29. März 2011 wurden die UN aufgefordert zu prüfen, welchen Beitrag sie bei einer post-revolutionären Stabilisierung Libyens spielen könnten. Wahlen, humanitäre Hilfe und Entwicklungsprogramme waren offensichtliche Bereiche. Aber wie stand es um eine Sicherheitssektorreform oder die Hilfe beim Aufbau von Militär und Polizei? Würde es eine UN-Friedensoperation mit uniformierten Bodentruppen und Polizei geben? Würde dies zu ähnlichen Spannungen wie in Irak oder Afghanistan führen? Schwierige Fragen, auf die niemand unmittelbar



**Hansjörg Strohmeier**, geb. 1962, ist Leiter der Unterabteilung Politikentwicklung und Studien beim Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der Vereinten Nationen (OCHA). Von August 2011 bis Januar 2012 war er Stabschef der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL). Derzeit ist er in Tripolis als Sonderberater für die Bemühungen der UNSMIL im Sicherheitssektor und für regionale Sicherheitsfragen zuständig.

\* Für die wichtige Unterstützung bei der Bearbeitung dieses Beitrags danke ich herzlich Andreas Schuetz vom Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) sowie meinen libyschen und internationalen Kolleginnen und Kollegen bei der UNSMIL.

<sup>1</sup> UN-Dok. S/RES/1970 v. 26.2.2011; UN-Dok. S/RES/1973 v. 17.3.2011. Für eine ausführliche Bewertung der Resolutionen zu Libyen siehe: Robin Geiß/Maral Kashgar, UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, Vereinte Nationen, 3/2011, S. 99–105.

eine Antwort hatte, zumal das Gaddafi-Regime noch für Monate einen Großteil des Landes und der Bevölkerung unter seiner Kontrolle haben sollte.

Die UN verfolgten daher parallel drei Ansätze: **Erstens** wurde ein Sondergesandter eingesetzt, der frühere jordanische Außenminister Abdel-Elah Al-Khatib. Er sollte die Möglichkeiten einer politischen Lösung ausloten (Rückzug von Gaddafi aus allen Ämtern; dann Waffenstillstandsabkommen; dann Bildung einer Übergangsregierung); **Zweitens** sollten humanitäre Organisationen alle Teile des Landes mit Lebensmitteln, Wasser und Medikamenten versorgen; **Drittens** wurde eine Vorab-Planung für eine mögliche zukünftige UN-Mission unter dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs Ian Martin erarbeitet. Bereits im Mai 2011 begannen in der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA) die Planungen für eine mögliche UN-Mission. Zwar hat der Nationale Übergangsrat (National Transitional Council – NTC) in seiner Gründungserklärung vom 5. März 2011 die internationale Gemeinschaft dazu aufgerufen, alle notwendigen Maßnahmen für den Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen, hatte aber gleichzeitig betont, dass dies möglichst ohne militärische Bodentruppen geschehen soll. Am UN-Amtssitz in New York bereitete man sich dennoch auf alle möglichen Szenarien vor, so auch auf die Entsendung von Blauhelmen.<sup>2</sup> Noch im August 2011 war der Ausgang des Bürgerkriegs und die Sicherheitslage in Libyen so unklar, dass Ian Martin, nach Konsultationen mit anderen UN-Programmen und der Weltbank, die Möglichkeit einer NATO-Präsenz oder die Entsendung von UN-Militärbeobachtern und Polizeikräften in einem Strategiepapier nicht ausschloss.<sup>3</sup>

Unmittelbar nach dem Fall Tripolis am 19. und 20. August 2011 reiste eine UN-Delegation mit Al-Khatib, Martin und dem Autor nach Doha/Katar. Dort sollte mit Mahmoud Jibril, dem *De-facto*-Ministerpräsidenten des vom NTC kontrollierten Teiles Libyens, die nächsten Schritte erörtert, ein Zeitplan aufgestellt und die potenzielle Rolle der UN bei dessen Umsetzung besprochen werden. Zu den diskutierten Kernbereichen gehörten: das schnelle Abhalten von Wahlen; Hilfe bei der Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen und nationaler Aussöhnung; die Freigabe von Teilen der eingefrorenen Bankkonten (vor allem der libyschen Zentralbank); Unterstützung bei der Koordinierung internationaler Hilfe; Anerkennung des NTC als der neuen Autorität in Libyen; und, der bei weitem schwierigste Bereich, eine mögliche Bereitstellung von UN-mandatierten Blauhelmen und Polizisten sowie andere Reformmaßnahmen im Sicherheitssektor. Während in den erstgenannten Bereichen schnell Übereinkunft erzielt wurde, stellte Jibril klar, dass eine Entsendung uniformierter internationaler Bodentruppen nicht akzeptiert werden würde. Es würde vielmehr

als eine Besetzung Libyens angesehen werden und die Lage nicht verbessern.

Auf der Grundlage dieses Gesprächs und weiterer Gespräche, der Ergebnisse der Vorab-Planungen und der Vorab-Mission des UN-Teams, ersuchte der NTC den Generalsekretär am 7. September 2011 schriftlich um die Entsendung einer UN-Mission nach Libyen. Am 16. September kam der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 2009 dieser Bitte nach, beruhend auf Kapitel VII UN-Charta (Artikel 41). Blieb nur noch der Name zu klären – und der sollte Programm sein. Weder die ursprünglich vorgeschlagene Bezeichnung ›Vorausmission‹ (Advance Mission) noch ›Hilfsmmission‹ (Assistance Mission) drückten das aus, was die Libyer tatsächlich wollten: volle Kontrolle über ihre eigene Zukunft und über den Weg dorthin, aber zielgerichtete und durchdachte bilaterale und multilaterale Unterstützung unter libyscher Direktive. Die auch im arabischen zutreffendste Formulierung ›Unterstützung‹ wurde daher sowohl Namensgeber als auch Grundausrichtung der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (United Nations Support Mission in Libya – UNSMIL).

## Das Mandat

Was bedeutete dies nun konkret für das Mandat der UNSMIL? Resolution 2009 gibt der Mission für zunächst drei Monate das Mandat, die libyschen Übergangsbehörden in den folgenden Aufgaben zu unterstützen a) Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, b) Aufnahme eines politischen Dialogs, Förderung der nationalen Aussöhnung und Einleitung eines Verfassungsgebungs- und Wahlprozesses, c) Ausweitung der staatlichen Autorität, d) Förderung und Schutz der Menschenrechte, e) Ergreifung von Maßnahmen zur Einleitung wirtschaftlicher Erholung und f) Koordinierung der internationalen Unterstützung.<sup>4</sup> Obwohl bereits ein breites Mandat, wurde es im Dezember 2011 in Resolution 2022 sogar noch um eine Aufgabe erweitert. Hinzu kam die Unterstützung der libyschen Bemühungen, die Weiterverbreitung von Waffen und gefährlichen Materialien, insbesondere den gefürchteten tragbaren Boden-Luftabwehrraketen (MANPADs), zu verhindern.

Das Mandat war zeitlich begrenzt, weil es ein erklärtes Ziel der Mission war, zunächst klein und flexibel zu bleiben, um die in New York seit Mai 2011 angestellten Vorab-Planungen einem Realitätstest zu unterziehen und ein besseres Verständnis über die tatsächlichen Vorstellungen, Kapazitäten und politischen Durchsetzungskräfte der Libyer zu erhalten. Zudem war noch ungewiss, wie sich das Land sicherheitspolitisch, militärisch und machtpolitisch entwickeln würde. Es sollte vermieden werden, dass das am UN-Amtssitz und in den Hauptstädten über

Am UN-Amtssitz in New York bereitete man sich dennoch auf alle möglichen Szenarien vor, so auch auf die Entsendung von Blauhelmen.

Das Mandat war zeitlich begrenzt, weil es ein erklärtes Ziel der Mission war, zunächst klein und flexibel zu bleiben.

Monate vorgefertigte Komponentendenken oder die Retortenplanungen zum Einsatz kamen, die womöglich ein umfassendes Engagement (›heavy footprint‹) der UN vorsahen, ohne dass dies wirklich gebraucht würde. Die Mission klein zu halten, war sowohl eine Frage der Kosten und der Sicherheit der UN-Mitarbeiter als auch vor allem eine Anerkennung des mehrfach erklärten Willens der Libyer, ›Herr im eigenen Hause‹ bleiben zu wollen.

Bei der Verabschiedung der Resolution hob Generalsekretär Ban Ki-moon dann auch hervor, das alles überragende Prinzip der künftigen UN-Mission, und der internationalen Gemeinschaft insgesamt, sei die Anerkennung der nationalen Eigenverantwortung Libyens. Libyens Zukunft müsse von Libyern entschieden werden. Das zweite Prinzip war die schnelle Reaktionsfähigkeit und Bereitstellung von Unterstützung, das dritte die effektive Koordinierung der multilateralen und bilateralen Hilfe.<sup>5</sup> Die UNSMIL, so Ban, solle vollständig im Einklang mit den libyschen Bedürfnissen, Prioritäten und dem libyschen Kontext stehen.<sup>6</sup> Das Prinzip der nationalen Eigenverantwortung war im Hinblick auf Libyens Geschichte von übergeordneter Wichtigkeit. Nach 42 Jahren Diktatur und internationaler Isolation fehlten zwar Erfahrungen, Fähigkeiten und Fachwissen, nicht aber der Wille, die Zukunft eigenverantwortlich zu gestalten.

Nach sechs Monaten täglicher Zusammenarbeit mit dem Nationalen Übergangsrat und, seit Anfang November 2011, auch mit der Übergangsregierung unter Ministerpräsident Abdurrahim El-Keib, nach unzähligen Kontakten mit libyschen Beamten, Vertretern der Zivilgesellschaft sowie revolutionären Brigaden (qatibas) und Freiheitskämpfern (thuwar) waren die tatsächlichen Herausforderungen Libyens erheblich klarer – und damit auch die Rolle der Vereinten Nationen. Nicht jede Herausforderung bedarf eines UN-Engagements, erst recht nicht, wenn die UN auf einem Gebiet keine wirklichen Kapazitäten haben. Vielmehr war es von Anfang an wichtig, bilaterale Partner und andere internationale Organisationen (EU, Internationaler Währungsfonds, Weltbank) einzubeziehen und die notwendige Flexibilität zu bewahren, um kurzfristige Expertise bereitzustellen. Nicht jede mögliche Funktion muss zu einer (Plan-)Stelle in der Mission führen. Dieser Ansatz erhöhte das Ansehen der UN und damit auch die Akzeptanz ihrer Koordinierungsrolle bei den bilateralen und multilateralen Hauptakteuren in Libyen.<sup>7</sup>

Das Ergebnis dieser Zusammenarbeit war eine modifizierte und präzisere Formulierung des UNSMIL-Mandats durch den Sicherheitsrat in seiner am 12. März 2012 verabschiedeten Resolution 2040 sowie eine Verlängerung des Mandats um ein weiteres Jahr. Dies fand in enger Zusammenarbeit mit der libyschen Übergangsregierung statt, wie der Brief von Al-Keib an den Generalsekretär belegt.<sup>8</sup>

## Das Mandat der UNSMIL

- a) einen Prozess des demokratischen Übergangs zu organisieren, insbesondere den Wahlprozess, die Ausarbeitung einer Verfassung und den Aufbau von Institutionen sowie die Entwicklung einer Zivilgesellschaft, unter aktiver Teilnahme von Minderheiten und Frauen zu fördern;
- b) den Aufbau eines transparenten und rechtsstaatlichen Justiz- und Strafvollzugsystems zu fördern und den Schutz der Menschenrechte zu fördern und zu überwachen;
- c) die öffentliche Sicherheit wiederherzustellen, einschließlich der Bereitstellung geeigneter strategischer und technischer Expertise zum Aufbau von Institutionen und für kohärente Anstrengungen zur (Wieder-)Eingliederung vormaliger Freiheitskämpfer in die staatlichen libyschen Sicherheitskräfte und ins Zivilleben;
- d) der illegalen Verbreitung von allen Arten von Waffen entgegenzutreten, einschließlich der sogenannten MANPADs (schultergetragene Boden-Luftabwehrwaffen), internationale Abkommen über chemische, biologische oder Nuklearwaffen zu befolgen sowie die libyschen Grenzen zu sichern und zu verwalten (und dadurch auch regionale Sicherheit zu unterstützen, vergleiche auch Absatz 14 der Präambel); und
- e) internationale Hilfe zu koordinieren und Kapazität in allen Bereichen von Regierung und Verwaltung aufzubauen.

Darüber hinaus fordert die Resolution die UNSMIL auf, weiterhin nationale Aussöhnung und politischen Dialog im Hinblick auf freie und faire Wahlen und die Aufarbeitung vergangener Unrechtsakte zu fördern.

Quelle: UN-Dok. S/RES/2040 v. 12.3.2012, Abs. 6 a) – e).

Für die UNSMIL steht gegenwärtig im Vordergrund, den libyschen Behörden zu helfen, »nationale Notwendigkeiten und Prioritäten für ganz Libyen zu definieren« und mit den Angeboten strategischer und technischer Expertise (von internationalen und bilateralen Partner) zusammenzuführen.

Die UNSMIL soll die libyschen Bemühungen in vielerlei Hinsicht unterstützen (siehe Kasten). Es ist ein weites, aber umsichtig formuliertes Mandat: Es identifiziert die Kernaufgaben der libyschen Regierung und drückt zugleich die größten Sorgen der internationalen Gemeinschaft aus. Es stellt immer wieder klar, dass die UNSMIL (und damit die internationale Gemeinschaft) lediglich unterstützt und fördert, aber keine Regierungsaufgaben übernimmt.

<sup>2</sup> UN Doc. S/PV.6595 v. 28.7.2011.

<sup>3</sup> Ian Martin, United Nations Post-Conflict Deployment to Libya, New York, 22.8.2011.

<sup>4</sup> UN-Dok. S/RES/2009 v. 16.9.2011, Abs. 12 a) bis f).

<sup>5</sup> UN Doc. S/PV.6606 v. 30.8.2011.

<sup>6</sup> Deutsch: Die Hilfe der Vereinten Nationen in Libyen, Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa (UN-ERIC), Brüssel/Bonn, 21.9.2011.

<sup>7</sup> Bis heute ist diese Gruppe recht überschaubar: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Jordanien, Katar, Spanien, Türkei, Vereinigte Arabische Emirate, USA und die Europäische Union.

<sup>8</sup> UN Doc. S/2012/139 v. 7.3.2012.



UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (links am Tisch) und der Präsident der UN-Generalversammlung trafen am 2. November 2011 Mitglieder des Nationalen Übergangsrats in Tripolis, Libyen.

UN-Foto: Evan Schneider

## Herausforderungen für Libyen

Die Ölvorkommen sind riesig und könnten – wenn sinnvoll genutzt – auf Dauer moderaten Wohlstand bringen.

Strukturen und Institutionen, auf die eine neue tragfähige Demokratie aufbauen könnte, gibt es in Libyen wenige.

In seiner Rede vor dem Sicherheitsrat am 7. März 2012 betonte der libysche Übergangs-Ministerpräsident Al-Keib die in der Resolution hervorgehobenen Kernbereiche und bestätigt das Ziel, einen freien und demokratischen Staat mit Institutionen, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte aufzubauen, eingebunden in ein multilaterales System aus Toleranz, Aussöhnung und Gerechtigkeit. Damit wiederholte er, was der Nationale Übergangsrat bereits in seiner im August 2011 verabschiedeten vorläufigen Verfassungserklärung angekündigt hatte.

Doch die Wirklichkeit Libyens ist um ein Vielfaches komplexer. Die Herausforderungen des Landes sind immens. Einerseits ist Libyen ein riesiges Land (größer als Deutschland, Frankreich und Spanien zusammen), doch mit vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte (knapp über sechs Millionen). Die Bevölkerung ist relativ homogen und nicht in verschiedene religiöse Denominationen zersplittert. Die Ölvorkommen sind riesig und könnten – wenn sinnvoll genutzt – auf Dauer moderaten Wohlstand bringen. Zudem ist Libyen strategisch zwar wichtig, aber nicht so bedeutsam, dass es zum Schauplatz größerer geopolitischer Grabenkämpfe werden würde. Andererseits stellen das Erbe Gaddafis und die institutionelle Unterentwicklung und Unerfahrenheit des Landes eine erhebliche Belastung dar, die man trotz internationaler Hilfe nicht schnell wird bewältigen können: der zeitgleiche Aufbau von Verwaltungsstrukturen, eines Staatsapparats in allen Landesteilen und einer gemeinsamen Nation ist eine Generationenaufgabe. Daher sollte die internationale Ge-

meinschaft, insbesondere Europa, nicht zu kurzfristig denken und eine mittel- bis langfristige Perspektive für eine Zusammenarbeit und Partnerschaft mit Libyen entwickeln.

Der NTC und die Übergangsregierung verfolgen zwei parallele Ansätze: Erstens kurzfristige Stabilisierung des Landes in den nächsten zwei bis drei Jahren (Legitimität der neuen Strukturen durch Wahlen; politisches Krisenmanagement und gute Dienste der UN und bilateralen Partner; Verhinderung einer weiteren Fragmentierung des Sicherheitssektors). Zweitens, längerfristiger (fünf bis zehn Jahre) Aufbau der staatlichen Institutionen, des Staates selbst und seiner Verwaltung in allen Landesteilen, und die Zusammenführung der verschiedenen geografischen, Stammes- und ethnischen Einflüsse in eine Nation.

Strukturen und Institutionen, auf die eine neue tragfähige Demokratie aufbauen könnte, gibt es in Libyen wenige. Unter der Herrschaft Gaddafis und der ›direkten Demokratie‹ des Allgemeinen Volkskomitees gab es weder eine Verfassung noch eine repräsentative Regierung – ganz zu schweigen von politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder einer unabhängigen Justiz. Die letzten Wahlen fanden 1964 statt. Ein Wahlrecht und -system muss von Grund auf neu erstellt werden, genau wie ein funktionsfähiger Regierungsapparat, in dem es eine interministerielle Koordinierung, strategische Planung oder gemeinsame Prioritätensetzung gibt. Selbst einen geordneten Haushaltsprozess gab es unter Gaddafi nicht. Den meisten Mitgliedern des NTC und der Übergangsregierung – ob rekrutiert aus der Diaspora oder früheren Regierungsmitgliedern – fehlt es an der notwendigen administrativen und auch demokratischen Erfahrung. Verstärkt wird dies durch einen öffentlichen Dienst, dem in fast allen Bereichen die adäquate Aus- und Fortbildung fehlt oder untersagt wurde und der hin- und hergerissen ist zwischen alten Loyalitäten und Mentalitäten und zaghafter Unterstützung der neuen, noch ungewissen Ordnung.

All dies geschieht vor dem Hintergrund einer stetig wachsenden Unruhe und Unzufriedenheit in der Bevölkerung: Wie so oft in Nachkriegsgesellschaften werden die hohen Erwartungen der Bevölkerung auf eine schnelle Dividende – im Sinne von verbesserten Ausbildungs-, Arbeits-, Einkommens-, Sozial- und Wirtschaftsbedingungen – nicht oder nur sehr langsam erfüllt. Fast täglich finden in Tripolis und Bengasi Demonstrationen von Bürgern statt, aber auch von Milizionären, die nachträglich Sold oder Bezahlung für ihren Einsatz während der Revolution oder medizinische Behandlung im Ausland, eine schnellere Bereitstellung von Wohnungen oder Sozialleistungen und Arbeitsplätzen einfordern. Streiks legen immer wieder Behörden, den Flughafen oder andere Infrastruktur lahm. All dies sind Erwar-

tungen, die keine Regierung dieser Welt vor dem Hintergrund der immensen Gaddafi-Erblasten erfüllen könnte.

Diese Entwicklung führte dazu, dass Anfang Mai 2012 in Tripolis Proteste von ehemaligen Freiheitskämpfern in gewaltsame Auseinandersetzungen und die Erstürmung des Sitzes des Ministerpräsidenten umschlugen, mit einem Toten und vielen Verletzten als Folge. Auch regionale und lokale Auseinandersetzungen – die es bereits vor der Revolution gab – manifestieren sich nun deutlicher, oft auch gewalttätig, wie die Ereignisse in Kufra und Sabha im März beziehungsweise April 2012 gezeigt haben.

Schließlich werden politische Forderungen zusehends selbstbewusster vorgetragen, wie die wiederholten Rufe nach stärkerer Dezentralisierung der Verwaltungs- und Regierungsstrukturen in Bengasi und anderen vormals politisch und wirtschaftlich marginalisierten Regionen Libyens zeigen. Die Ausrufung eines Übergangsrats für Cyrenaica (eine der drei Provinzen, aus denen sich Libyen 1951 konstituierte) am 6. März 2012 ist letztlich nichts anderes als ein Ausdruck dieses Verlangens nach Dezentralisierung und Anerkennung sowie Teil des gegenwärtigen politischen Diskurses im Hinblick auf die im Herbst 2012 zu erarbeitende Verfassung, wenn auch mit erheblichen Spannungen zwischen Ost und West verbunden.

Vieles an diesen Entwicklungen ist verständlich, Ausdruck der neu gewonnenen Freiheit, des Bedürfnisses, die lang unterdrückte Meinung kundzutun, des Verlangens, informiert, konsultiert und beteiligt zu werden an der Entwicklung dieser neuen libysch geprägten Demokratie. Aber es ist letztlich auch Ausdruck der Schwäche des NTC und der Übergangsregierung sowie des gesamten Staatsapparats. Das Momentum der Revolution hat sich erheblich abgenutzt, eine gesellschaftsumspannende Zukunftsvision ist noch nicht entwickelt. Die neuen Institutionen sind noch schwach, gerade im Sicherheitsbereich (Polizei, Armee, Grenzschutz). Unerfahrenheit in strategischer Kommunikation, das Versäumnis, der Bevölkerung einen realistischen Fahrplan für die Übergangsphase vorzulegen, einschließlich möglicher Hindernisse und Zeitrahmen, werden als mangelnde Offenheit und Konzeptlosigkeit interpretiert und haben das Vertrauen gerade der jungen Libyer in die neuen politischen Kräfte ins Wanken gebracht.

Als Reaktion darauf wenden sich viele von der nationalen Ebene ab und der lokalen Ebene zu. Dort wird Initiative gezeigt, finden lokale Wahlen statt, wird öffentliche Sicherheit und Ordnung gewahrt, Müllabfuhr organisiert, Geschäfte wieder- oder neu eröffnet. Das Leben in Libyen findet gegenwärtig auf zwei Ebenen statt: einer aktiven lokalen, die sich oftmals auf die engen Familien-, Stammes- und Sozialbindungen gründet und einer nationalen, die mit sich und all den lokalen Einflüssen ringt und nur

langsam Fuß fasst. Die Begrenzung des Entscheidungshorizonts der Übergangsregierung in der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC auf *de facto* nicht viel mehr als sieben Monate (Artikel 30 der Erklärung) hat sein Übriges getan, kurzfristige und kurzfristige Entscheidungen zu fördern und längerfristiges Denken, Planen und Handeln (einschließlich Verwaltungsaufbau und Engagement mit der internationalen Gemeinschaft) zu verhindern, ja manchmal geradezu zu verpönen. Krisenmanagement und schnelle Prestigeprojekte sind an der Tagesordnung. Nur in wenigen Bereichen ist es gelungen, einen systematischen Behördenaufbau, beruhend auf längerfristiger Planung und Budgetformulierungen in Angriff zu nehmen. Wirkliche Stabilität und eine Beruhigung der politischen Landschaft kann erst beginnen, wenn das Land eine Verfassung verabschiedet hat, sich politische Parteien gebildet haben, die Bürgerinteressen vertreten, und allgemeine repräsentative Wahlen zu einem Parlament stattgefunden haben. Bis dahin sind es noch mindestens zwölf Monate – im Hinblick auf die Herausforderungen in den Kernbereichen Sicherheit, Wirtschaft und demokratischer Verwaltungsaufbau zwölf lange und ungewisse Monate.

## Kernbereich Sicherheit

Am stärksten ausgeprägt sind die Erwartungen der Bevölkerung im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Fast acht Monate nach der Befreiung des Landes will die Mehrheit der Bevölkerung vor allem eines: eine Rückkehr zur Normalität. Waffen, Kontrollpunkte, schweres Gerät und uniformierte Freiheitskämpfer werden immer mehr zur Irritation. Die Bevölkerung ist den Revolutionären dankbar für das, was sie erreicht haben, aber sie sollen kein dauerhafter Bestandteil des öffentlichen Lebens werden.

Und doch wird dies nicht rasch geschehen. Die Polizei muss völlig neu aufgebaut werden, die Armee ist praktisch nicht existent, der Grenzschutz ist schwach und fragmentiert. Strategische oder operative Koordinierung und Kooperation zwischen den verschiedenen Sicherheitskräften sowie mit der politischen Leitung gibt es so gut wie nicht. Konkurrenzdenken und Misstrauen sind ausgeprägt. Gaddafi hat nur in die Ausbildung und Ausrüstung seiner regimetreuen Brigaden investiert, nicht aber in die reguläre Armee oder Polizei. Zusammenarbeit zwischen ihnen galt als subversiv. All dies muss von Grund auf neu und demokratisch konzipiert, eingeübt, und ausgestattet werden. Dies wird Jahre dauern.

Die UNSMIL engagiert sich in all diesen Bereichen: Sie koordiniert die internationale Hilfe, bildet Polizisten aus, stellt strategische Expertise für die Umstrukturierung der Polizei bereit, entwickelt ein Weißbuch zur Errichtung einer professionellen, defensiv ausgerichteten Armee unter demokratischer

Das Momentum der Revolution hat sich erheblich abgenutzt, eine gesellschaftsumspannende Zukunftsvision ist noch nicht entwickelt.

Fast acht Monate nach der Befreiung des Landes will die Mehrheit der Bevölkerung vor allem eines: eine Rückkehr zur Normalität.



Kontrolle, entwickelt Konzepte für einen nationalen Sicherheitsrat, die Minenräumung, das Munitionsmanagement und die Kontrolle von Chemie- und Nuklearwaffen und -materialien, die Errichtung eines integrierten Grenzschutzes sowie einen Aktionsplan für die Sicherung der südlichen Grenze Libyens. Der Grenzschutz ist nicht nur im Interesse Libyens, sondern im Hinblick auf die angespannte Lage in der Sahel-Region auch von regionalem und internationalem Interesse.<sup>9</sup>

Das Verständnis von Demokratie, Pluralismus und der Achtung der Menschenrechte sind noch deutlich unterentwickelt, insbesondere bei den alten Sicherheitskräften.

In der Zwischenzeit sind die Brigaden Teil der Lösung wie des Problems. Das Land wird zwar nicht von Brigaden regiert, sondern von Räten auf lokaler Ebene und dem NTC sowie der Übergangsregierung auf nationaler Ebene. Doch die Brigaden sind in vielen Städten und Regionen noch zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig. Sie versehen Polizeiaufgaben, werden zum Schutz von Infrastruktur und zur Beilegung von gewaltsamen Auseinandersetzungen in Brennpunkten eingesetzt und patrouillieren an den Grenzen. Sie machen sich dadurch jedoch auch unentbehrlich, vertiefen und professionalisieren ihre Strukturen und ihren Anspruch (auch den politischen) und sind in Grenzregionen zu eng mit der lokalen Bevölkerung und dem traditionell aktiven Schmuggelwesen verbunden.

Klassische DDR-Programme (disarmament, demobilization, reintegration) – also Demobilisierung der Kombattanten, ihre Entwaffnung und Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft – werden sich erst langsam entwickeln und durchsetzen lassen. Vor dem Hintergrund der dargestellten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ungewissheiten Libyens in den nächsten zwölf Monaten, und wahrscheinlich auch noch einige Zeit danach, ist eine Entwaffnung der Brigaden zum gegenwärtigen Zeitpunkt bis auf vereinzelte Initiativen illusorisch, ja kann sogar zu einer Erhöhung der Spannungen mit und zwischen ihnen führen. Eine nationale DDR-Kommission (wie in anderen Nachkriegssituationen üblich) konnte bisher nicht durchgesetzt werden. Die gegenwärtige Situation kann daher nur dadurch gelöst werden, dass einzelne willige Kämpfer in Polizei, Armee oder Grenzschutz wieder eingegliedert, für sie Mikrokredit-, Ausbildungs-, Arbeits- und posttraumatische Stressbewältigungsprogramme aufgebaut und ihre Interessen in der weiteren politischen Entwicklung Libyens berücksichtigt werden.

### Der Blick nach vorn

Gegenwärtig kommt häufig die Frage auf, ob die Wahlen zum Nationalkongress und zur Verfassungsgebenden Versammlung denn nun wirklich, wie in der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC vorgesehen, am 19. Juni stattfinden werden, oder ob

die Sicherheitslage dies nicht zulassen wird. Wird Libyen es danach schaffen, eine neue repräsentative Regierung zu formieren oder wird es auseinanderbrechen, womöglich sogar in einen Bürgerkrieg und in Stammesfehden versinken? Werden Chaos und Gewalt den praktischen Nutzen der neu gewonnenen Freiheit beschränken? Das wäre eine grobe Verkennung der gegenwärtigen Situation in Libyen, der Befindlichkeit und Ernsthaftigkeit seiner Bürger, ein neues Libyen bauen zu wollen, und eine Überbewertung des Einflusses von Brigaden und Stammesaffiliationen auf Politik und Wirtschaft. Die Libyer sind Kaufleute und Händler, keine Krieger. Ihre Form des Sunni-Islam folgt überwiegend der moderaten Sufi-Tradition und nicht der der konservativen Salafisten.

Ohne Zweifel hat Libyen, wie oben ausgeführt, ernsthafte Sicherheitsprobleme und große langfristige Herausforderungen. Das Verständnis von Demokratie, Pluralismus und der Achtung der Menschenrechte sind noch deutlich unterentwickelt, insbesondere bei den alten Sicherheitskräften. Eine kraftvolle und engagierte Zivilgesellschaft und eine breite Medienlandschaft sind erst im Entstehen begriffen. Die Rolle der Frau in der Gesellschaft wird sich wohl nur langsam wandeln und könnte sich in manchen Bevölkerungsteilen sogar erst einmal verschlechtern. Die Achtung von Strukturen, Gesetzen und bürokratischen Prozessen wird sich nur schrittweise entwickeln. Am wichtigsten sind die Korruptionsbekämpfung und der Aufbau einer transparenten Wirtschaftsordnung mit einer funktionierenden öffentlichen Finanzverwaltung. Eine wirkliche nationale Aussöhnung mit vormaligen regimetreuen Kräften, nicht-arabischen Bevölkerungsgruppen und Migranten aus Afrika südlich der Sahara sowie die wichtige Aufarbeitung der Verbrechen der Vergangenheit aber auch der post-revolutionären Ära ist, wenn überhaupt, nur in Ansätzen erkennbar.

Dennoch ist ein Versinken in Gewalt im Moment nicht vorstellbar. Vielmehr ist es ein nicht hoch genug zu bewertendes Verdienst der Libyer, vor allem auf lokaler Ebene, ein Chaos verhindert zu haben. Es gab keine Verhältnisse wie in Bagdad, wie von vielen befürchtet, keine Lebensmittel- oder Wasserknappheit. Familien-, Stammes-, und Sozialstrukturen haben das Land zusammengehalten. Der Stolz auf Libyen, seine Revolution, seine Menschen und Ambitionen ist spürbar und allgegenwärtig. Niemand fordert ernsthaft eine Aufsplitterung Libyens in seine drei ursprünglichen Teile (Tripolitanien, Cyrenaica und Faisan). Regionale Rivalitäten sind nichts Ungewöhnliches, doch selbst sie sind durch die Urbanisierung der letzten 30 Jahre zurückgegangen. Und wo lokale Konflikte ausgebrochen sind, haben die Libyer sie häufig durch Vermittlung und Verhandlung innerhalb weniger Tage wieder unter Kontrolle gebracht. Die Wirtschaft läuft langsam wieder an, Geschäfte sind seit Monaten gefüllt und

Der Stolz auf Libyen, seine Revolution, seine Menschen und Ambitionen ist spürbar und allgegenwärtig.

Banken wieder geöffnet. Der Erdölausstoß hat fast schon wieder das vorrevolutionäre Niveau erreicht (derzeit 1,4 vorher 1,6 Millionen Barrel pro Tag). Das öffentliche Leben findet zur Normalität zurück. Die überwiegende Zahl der Milizionäre sieht seine Zukunft selbst mittelfristig nicht im Sicherheitsapparat. Die Behörden betreiben den Aufbau von Armee und Polizei mit Ernsthaftigkeit und dem Willen zu demokratischer Kontrolle.

Die Libyer haben den engen Zeitplan der vorläufigen Verfassungserklärung bisher genauestens eingehalten und beabsichtigen, dies auch im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen und nachfolgende Regierungsbildung zu tun. Zu groß wäre die Gefahr einer mehrmonatigen Verschiebung: Die Legitimität des gesamten Übergangsprozesses würde in Frage gestellt, und die Sicherheitslage wäre in einigen Monaten nicht unbedingt besser. Von Anfang an hat der NTC die überragende Bedeutung frühzeitiger Wahlen im Hinblick auf die notwendige Legitimierung der politischen Veränderungen im Land hervorgehoben. Wahlen seien der entscheidende Schritt zur Ausarbeitung einer Verfassung und damit eines neuen Gesellschaftsvertrags der Libyer mit sich selbst, aber auch mit ihren Nachbarn und der internationalen Gemeinschaft. Dies wird allerdings nur gelingen, wenn schon heute ein offener und inklusiver Dialog mit den verschiedenen Gesellschaftsströmungen geführt und gefördert wird (Einbindung der Interessen von Ost, West und Süd; von Alt und Jung; modern und traditionell; religiös und säkular; Arabern und nicht-arabischen Minderheiten wie Berber, Tuareg oder Tabou; früheren Gaddafi-Anhängern, die sich nicht strafbar gemacht haben, und Freiheitskämpfern; und eben auch von Frauen im öffentlichen und wirtschaftlichen Leben). Ein solcher Gesellschaftsvertrag kann nicht gelingen, wenn ein Verfassungsentwurf von technischen Experten innerhalb weniger Monate ›im stillen Kämmerlein‹ vorbereitet wird (wie bei der vorläufigen Verfassungserklärung des NTC geschehen). Der offene und breit angelegte Dialog muss ein Kernbereich des libyschen ›nation-building‹ sein und darf die Hoffnungen des Arabischen Frühlings nicht enttäuschen.

Die UNSMIL hat diese Bestrebungen von Anfang an aktiv unterstützt und die Einhaltung des sehr engen Zeitrahmens für die Wahlen, den ersten seit 48 Jahren, zu einem Nationalkongress und einer Verfassungsgebenden Versammlung akzeptiert. Dies ist ein nahezu unmögliches Unterfangen: Das gesamte Wahlsystem und -verfahren musste von Grund auf in knapp sechs Monaten entwickelt werden. Es musste eine unabhängige Wahlkommission geschaffen werden, ein Wahlgesetz erlassen, Wählerlisten und -registrierung sowie Kandidatenregistrierung und -überprüfung organisiert sowie Wählerinformation und -unterrichtung bereitgestellt werden. Hinzukommt die technische Durchführung der Wahlen

in über 1400 Wahllokalen im ganzen Land, einschließlich der Sicherheitsvorkehrungen. Eine Herkulesaufgabe, mit anfangs unerfahrenen Partnern, mit teilweise sehr eigenen und unterschiedlichen Vorstellungen. Die Fragen, nach welchem System gewählt und wer zur Wahl zugelassen wird,<sup>10</sup> sind genau die Fragen, die durch einen breit angelegten gesellschaftlichen Dialog und in der neuen Verfassung Libyens geklärt werden müssen. Und selbst wenn die Wahlen aus technischen Gründen voraussichtlich für einige Wochen verschoben werden,<sup>11</sup> muss es dennoch trotz aller verbleibender Ungewissheiten schon heute als großer Erfolg für die junge libysche Demokratie angesehen werden, dass sich rund 2,8 Millionen der geschätzten 3,4 Millionen Wahlberechtigten (über 80 Prozent) in die Wahllisten eingetragen haben sowie über 2639 Einzelpersonen (darunter 84 Frauen) und 374 politische Entitäten (ein Parteiengesetz gibt es noch nicht) in die Kandidatenlisten für die 200 Sitze im Nationalkongress.<sup>12</sup>

Der Aufbau einer funktionsfähigen, transparenten Demokratie, mit effektiven Verwaltungsstrukturen in allen Teilen des Landes, wird noch Jahrzehnte benötigen. Zu groß sind die Erblasten aus der Gaddafi-Zeit und der gewaltsamen Auseinandersetzungen des Jahres 2011. Es wird weitere Fortschritte, aber auch Rückschläge geben, vor allem im Sicherheitsbereich. Aber der Wille der Libyer, insbesondere der jungen Generation, ein neues Libyen aufzubauen, ist ungebrochen. Der internationalen Gemeinschaft, vor allem den Vereinten Nationen, obliegt es, den Libyern bei diesem Unterfangen langfristig mit Rat und Tat, wenn notwendig auch kritisch-konstruktiv, zur Seite zu stehen. Europa muss die historische Chance nutzen, um eine langfristige und strategische Partnerschaft mit Libyen aufzubauen – mit Verständnis und Respekt für die libysche Kultur und Tradition.

<sup>9</sup> Die UNSMIL hat einen Sonderberater für regionale Sicherheitsfragen ernannt, der in engem Kontakt mit den zuständigen Behörden in Nachbarländern, mit internationalen Organisationen und bilateralen Partnern steht, um die Auswirkungen regionaler Entwicklungen auf die Sicherheitslage in Libyen einschätzen, aber auch Entwicklungen in Libyen, die Einfluss auf die Lage in der Region haben könnten, frühzeitig und koordiniert angehen zu können.

<sup>10</sup> Einen besonderen Schwerpunkt legt die Mission dabei auf die Integration von Frauen und der Jugend in den Wahlprozess, nicht nur als potenzielle Wähler/innen, sondern auch als Kandidat/inn/en für politische Ämter. In diesem Zusammenhang siehe auch UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

<sup>11</sup> Bei Redaktionsschluss stand bereits der 7. Juli 2012 als neuer Termin fest.

<sup>12</sup> Stand: Mai 2012 nach Schließung der Wählerlisten. Die Zahlen können sich noch geringfügig verändern.

Der Aufbau einer funktionsfähigen, transparenten Demokratie wird noch Jahrzehnte benötigen. Zu groß sind die Erblasten aus der Gaddafi-Zeit und der gewaltsamen Auseinandersetzungen des Jahres 2011.

Der Wille der Libyer, insbesondere der jungen Generation, ein neues Libyen aufzubauen, ist ungebrochen.

# Die UN auf dem Prüfstand

## Warum die Zwei-Staaten-Lösung Südsudan bislang keinen Frieden gebracht hat

Peter Schumann



**Peter Schumann**, geb. 1947, ist seit dem Jahr 2008 Senior Fellow der Nachwuchsgruppe Konfliktgeneratoren im Exzellenzcluster Kulturelle Grundlagen von Integration der Universität Konstanz. Er war für die Vereinten Nationen von 1999 bis 2007 in Friedenseinsätzen in Kosovo und Sudan tätig. Zuletzt war er Residierender Koordinator für Südsudan in der UN-Mission in Sudan (UNMIS).

**Als im Juli 2011 der neue Staat Südsudan gegründet wurde, knüpften sich daran große Hoffnungen. Es sollte ein Rechtsstaat mit einer von den Öleinnahmen garantierten und eigenständigen Wirtschaft werden. Es sollte auch den Erfolg von UN-Friedensoperationen demonstrieren. Ein Jahr später sieht die Situation düster aus. Die Kämpfe in den Grenzgebieten sind wieder aufgeflammt, es gibt einen neuen Bürgerkrieg. Die alten Probleme scheinen ungelöst. Der Beitrag nennt die Gründe, warum die Vereinten Nationen trotz überwältigender Präsenz den fragilen Frieden nicht wahren können.**

### Die Situation in Südsudan

Im Nachhinein lässt sich oft zuverlässiger feststellen, wann ein Krieg tatsächlich begonnen hat – vor allem in Zeiten, wenn Kriege nicht offiziell erklärt werden, sondern der Beginn durch gezielte Fehlinformation verschleiert wird. Dies trifft auch auf die Lage im ehemaligen Sudan zu, zumindest bis Ende 2011. Die Rhetorik und die damit einhergehenden Maßnahmen erlauben aber nunmehr die Feststellung: Der dritte Krieg zwischen Nord- und Südsudan ist seit Anfang 2012 im Gang, dieses Mal als zwischenstaatlicher Krieg. Es geht vordergründig um Öl und um nicht anerkannte Grenzen und umstrittene Territorien. Darüber hinaus gibt es eine zweite Kriegszone: An der Südgrenze Nordsudans findet seit Juni 2011 ein stetig eskalierender inner-sudanesischer Krieg statt. Mit dem politischen Ziel, einen Regimewechsel in Khartum zu erzwingen, wurde im November 2011 eine politische und militärische Kooperation aller Rebellenorganisationen aus Darfur, Kordofan, Blauer Nil und der Ostregion als ›Sudan Revolutionary Front‹ gegründet.<sup>1</sup> Beide Kriege haben gemeinsame Konfliktursachen; sie finden nicht unabhängig voneinander statt, und können auch nicht getrennt voneinander gelöst werden.

### Die Reaktion des UN-Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat am 2. Mai 2012 die Resolution 2046 verabschiedet. Unter Kapitel VII UN-Charta werden darin Sudan und Südsudan aufgefordert, einen Katalog von elf weitreichenden Forderungen innerhalb vorgegebener Zeitvorgaben zu erfüllen.

Unter anderem sollen sich die jeweiligen Streitkräfte vom Territorium des Nachbarlands bedingungslos zurückziehen; alle Sicherheitskräfte müssen aus

Abyei abziehen. Beide Staaten müssen ohne Vorbedingungen Verhandlungen über alle strittigen Fragen aufnehmen (Öl, Status von Staatsbürgern im Nachbarland, Grenzziehung und ungelöste Territorialfragen, endgültiger Status von Abyei). Diese Verhandlungen müssen innerhalb von drei Monaten erfolgreich abgeschlossen sein (also am 2. August). Sollte dies nicht erreicht werden, verlangt der Sicherheitsrat innerhalb von vier Monaten nach Verabschiedung der Resolution, über alle nicht gelösten Fragen informiert zu werden. Am Ende droht der Sicherheitsrat, wenn eine oder alle betroffenen Parteien, Südsudan, Sudan und Sudanesisch Volksbefreiungsbewegung (Sudan People's Liberation Movement – SPLM-Nord), die Forderungen nicht erfüllen, wirtschaftliche Sanktionen in Betracht zu ziehen.

Die Resolution übernimmt damit alle vom Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union (AU) am 24. April 2012 gemachten Forderungen. Der Sicherheitsrat stärkt explizit die Rolle der AU und der Zwischenstaatlichen Behörde für Entwicklung (IGAD) als zuständige regionale Organisation: Beide Organisationen sollen, zusammen mit den Vereinten Nationen, die einzelnen Maßnahmen durchführen.

Es ist bemerkenswert, dass sich der Sicherheitsrat im ersten Artikel der Resolution auf das Umfassende Friedensabkommen (Comprehensive Peace Agreement – CPA) vom 9. Januar 2005 beruft und sich selbst daran erinnert, dass es nach wie vor Aspekte gibt, die nicht umgesetzt worden sind. In der Resolution wird aber kein Zusammenhang hergestellt zwischen der selektiven Durchführung beziehungsweise Nichtdurchführung des Abkommens und der seit Mai 2011 zunehmenden Gewalt. Der Sicherheitsrat verurteilt die wiederholten militärischen Übergriffe, auch die Bombardierungen durch die sudanesisch Luftwaffe sowie die militärische Einnahme von Heglig, dem wichtigsten Ölfördergebiet des Nordens, durch die Sudanesisch Volksbefreiungsarmee (Sudan People's Liberation Army – SPLA); er vermeidet aber, dies als Krieg zwischen zwei souveränen Staaten anzuerkennen.

### Reaktionen der Konfliktparteien auf die Resolution

Die ersten Reaktionen seitens der Konfliktparteien Sudan, Südsudan und SPLM-Nord auf die Forderungen der Resolution deuten auf einen weiteren langwierigen Prozess des erfolgreichen Ignorierens wesentlicher Forderungen der Resolution hin.

Yasir Arman, der Generalsekretär der SPLM-Nord, hat am 7. Mai 2012 in einer Stellungnahme klargestellt, dass das ›Machtzentrum‹ in Khartum auf der Grundlage einer neuen Verfassung transformiert werden müsse. Die Regierung Südsudans hat mit dem Abzug von über 700 Polizisten aus Abyei ein symbolisches Zeichen gesetzt; SPLA-Truppen wurden aus Heglig bereits am 22. April abgezogen, das heißt vor der Verabschiedung der Resolution. Die Regierung in Khartum konzentriert sich nach wie vor darauf, das Zentrum des bewaffneten Widerstands in Südkordofan, vor allem Kauda in den Nuba-Bergen, militärisch einzunehmen. Der Kommandeur der SPLM-Nord und Militärführer der ›Sudan Revolutionary Front‹ General Abdulaziz Adam al-Hilu beschrieb in einem am 8. Mai 2012 veröffentlichten Interview die Hintergründe des Bürgerkriegs in Südkordofan und erklärte, warum er keine Rolle für die internationale Gemeinschaft bei der Lösung der bewaffneten Auseinandersetzung mit dem Regime von Omar al-Bashir sieht.<sup>2</sup>

Allein der Forderungskatalog, den der Sicherheitsrat in dieser Resolution beschlossen hat, beschreibt eindringlich die sicherheitspolitische Lage zwischen Nord- und Südsudan. Die Geschichte der internen bewaffneten Auseinandersetzungen und der Umgang der Regierung mit verhandelten Abkommen zeigen, dass dieser neue Krieg die Beziehung zwischen Nord- und Südsudan maßgeblich bestimmen wird.

Die Gründe für das Scheitern des Friedensprozesses sind nicht schwer zu finden. Viel schwieriger ist es, die Frage zu beantworten, ob eine vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Operation überhaupt das richtige Instrument ist, eine bewaffnete Konfrontation zwischen Regierung und Opposition einzudämmen oder zu beenden. Das grundsätzliche Fehlschlagen bisheriger Versuche, innerstaatliche Kriege in Sudan zu beenden, weist auf ein prinzipielles Dilemma dieser Bemühungen hin: Entweder sind sie der falsche Ansatz, Frieden zwischen den Konfliktparteien zu schaffen, oder es müssen erst die Bedingungen geschaffen werden, unter denen Krieg kein Mittel der Politik ist. Dies führt zu einer tiefer gehenden Frage, zu der sehr wenig systematisches Wissen vorliegt und die hier nur im Ansatz untersucht werden kann: Wie enden Bürgerkriege beziehungsweise können interne bewaffnete Konflikte überhaupt durch Intervention von außen beendet werden?<sup>3</sup>

## Ursachen der Gewalt zwischen Nord- und Südsudan

### Die selektive Umsetzung des Umfassenden Friedensabkommens

Die ersten bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den regulären Streitkräften des Nordens und des Südens fanden bereits vor der Erklärung der Un-

abhängigkeit am 9. Juli 2011 statt. Am Anfang waren sie noch etwas verhalten, begrenzt auf wenige Gebiete, vor allem in Südkordofan, aber auch in Blauer Nil und Unity State. Die Einnahme von Abyei im Mai 2011 durch die sudanesischen Armee fand mit allen einer regulären Armee zur Verfügung stehenden Mitteln statt, ebenso die bis heute andauernde Besetzung der Region Abyei. Nach der internationalen Anerkennung der Republik Südsudan nahm dann die Gewalt zu, auch mit Unterstützung von Milizen, die vor allem in Unity State gegen die Regierung vorgingen. Gewalt gegen die Zivilbevölkerung einzusetzen, wurde, wie bereits in der Vergangenheit, zum Mittel von Machtpolitik.

### Die internationale Präsenz und der Versuch der Einflussnahme

Die Vereinten Nationen engagieren sich seit fast drei Jahrzehnten in Sudan: im Rahmen von Friedensoperationen, aber auch mit umfassenden Entwicklungsprojekten und vor allem humanitärer Hilfe,<sup>4</sup> die zunehmend ausgeweitet wurde. Doch zur Lösung von bewaffneten Auseinandersetzungen haben die UN kaum etwas beitragen können.

Gegenwärtig sind in Nord- und Südsudan drei vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Friedensoperationen stationiert. Dies sind **1.** seit 2007 der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID), **2.** seit 2011 die Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (UNMISS) und **3.** seit 2011 die Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (UNISFA). Zusammen sind dies über 31 000 Soldaten, 7450 Polizisten und etwa 2600 internationale und 4000 nationale zivile Bedienstete. Sie verfügen über einen Jahreshaushalt von rund 2,6 Milliarden US-Dollar.<sup>5</sup> Dies entspricht in etwa 30 Prozent der globalen UN-Friedenssicherungsaktivitäten – sowohl personell als

Ist eine vom UN-Sicherheitsrat autorisierte Operation überhaupt das richtige Instrument, eine bewaffnete Konfrontation zwischen Regierung und Opposition einzudämmen oder zu beenden?

Zur Lösung von bewaffneten Auseinandersetzungen in Sudan haben die UN kaum etwas beitragen können.

<sup>1</sup> Die Rebellengruppen aus Darfur bestehen aus: ›Justice and Equality Movement‹ (JEM), ›Sudan Liberation Movement/Army‹ – Abdul Wahed (SLM-AW/SLA-AW) und ›Sudan Liberation Movement/Army‹ – Minni Minnawi (SLM-MM/SLA-MM). Die Gruppen aus Südkordofan und Blauer Nil sind: ›Sudan People's Liberation Movement/Army‹ – Northern Sector (SPLM-N/SPLA-N).

<sup>2</sup> Tristan McConnel, South Kordofan's Rebel General Explains His Battle Against Sudan President Omar al-Bashir, Global Post, 8.5.2012.

<sup>3</sup> Vgl. Monica Dufy Toft, Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars, Princeton 2010, hier besonders die Kapitel 7 und 8.

<sup>4</sup> Siehe zur Vorgeschichte: Martin Pabst, Die Vereinten Nationen und Sudan (I). Der Nord-Süd-Friedensprozess steht am Scheideweg, Vereinte Nationen (VN), 3/2008, S. 99–106; ders., Die Vereinten Nationen und Sudan (II). Keine Lösung des Darfur-Konflikts in Sicht, VN, 6/2008, S. 243–250.

<sup>5</sup> Siehe: [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml)

Viele Staaten unterscheiden kaum zwischen der Republik Sudan und der Republik Südsudan.

auch finanziell. Zusätzlich finden in beiden Ländern umfassende humanitäre sowie Entwicklungs- und Wiederaufbauprogramme statt, mit Jahreshaushalten von mehreren Milliarden US-Dollar. An bilateralen und internationalen Akteuren bestand in Sudan auch nach 2010 kein Mangel.<sup>6</sup> Zusätzlich zu den UN-Operationen hat die AU eine Hochrangige Umsetzungsgruppe der Afrikanischen Union (AUHIP) unter Leitung des ehemaligen Präsidenten Südafrikas Thabo Mbeki eingesetzt. Sondergesandte der EU, der USA, Chinas und Russlands sowie regelmäßige Besuche hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft und internationaler Zivilgesellschaft vervollständigen das Bild. Die vielfältige externe Präsenz hat die Einflussnahme äußerst komplex gemacht; sie ist aber in erster Linie motiviert durch nationale Interessen.

Nach der Unabhängigkeitserklärung Südsudans hat sich an dieser Situation wenig geändert. Viele Staaten unterscheiden kaum zwischen der Republik Sudan und der Republik Südsudan, während beide Staaten die Wahrung ihrer jeweiligen Souveränität als wichtigstes politisches Ziel verfolgen. Der Krieg in Südkordofan wird von der Regierung in Khartum als unmittelbare Bedrohung ihrer nationalen Sicherheit angesehen. Die seit Mai 2011 andauernde militärische Besetzung von Abyei durch Truppen des Nordens wird von der Regierung des Südens als Verletzung der territorialen Integrität angesehen, und die Forderung, die Öleinnahmen nach einem ähnlichen Schlüssel wie im CPA vereinbart zu teilen, wird als Einmischung in die inneren Angelegenheiten gewertet.

Zwei neue souveräne Nationalstaaten betreten die Bühne der internationalen Politik, ohne eine international anerkannte gemeinsame Grenze.

Diese neuen Realitäten werden von den wenigsten Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft wahrgenommen; sie führen aber zu beträchtlichen Irritationen, vor allem bei der Regierung der Republik Südsudan.

### Die Relevanz von UN-Interventionen zur Konfliktregelung

Der erste Krieg (1955–1972) zwischen Nord- und Südsudan fand kaum internationale Aufmerksamkeit. Als ein regionales Ereignis, hatte das Addis-Abeba-Abkommen (1972) wenig internationales Interesse ausgelöst. Das Abkommen wurde gebrochen, die regionale Autonomie Südsudans aufgehoben, und die Region wurde unter die direkte Verwaltung des islamischen Nationalstaats gestellt.<sup>7</sup>

Der zweite Krieg (1983–2005) fand zunehmend internationale Beachtung, auch seitens der Vereinten Nationen. Das Prinzip großflächiger humanitärer Hilfe<sup>8</sup> wurde mit der ›Operation Lifeline Sudan‹ (OLS) formalisiert. Sie sollte als externe Intervention in einem menschenverachtenden bewaffneten Konflikt die Zivilbevölkerung vor allem vor dem Verhungern schützen (das Vorenthalten von Lebensmit-

tern war zunehmend von beiden Seiten als Waffe eingesetzt worden). Die OLS war für die vom Krieg betroffene Bevölkerung Südsudans überlebenswichtig und wurde von den Akteuren des Nordens zunehmend als ein Mittel der Kriegsführung eingesetzt. Für die SPLM wurde die OLS zum wesentlichen Bestandteil der Verwaltung von ›befreiten‹ Gebieten.

Die seit Mai 2011 dramatisch zunehmende Anwendung von Gewalt, die letztlich im März 2012 zum dritten Krieg zwischen Nord- und Südsudan geführt hat, war die Folge politischer Konflikte. Deren Ursachen waren zwar durch den CPA-Verhandlungs- und Umsetzungsprozess bekannt, Lösungen wurden aber immer wieder aufgeschoben. Der UN-Sicherheitsrat wurde regelmäßig über die Lage informiert und machte sich sogar ein Bild vor Ort. Am Vorabend der Ankunft des Sicherheitsrats in Khartum eskalierten am 19. Mai 2011 die Auseinandersetzungen zwischen der SPLA und sudanesischen Sicherheitskräften in strukturelle Gewalt, als die sudanesischen Armee die Siedlung Abyei nach kurzem Kampf einnahm.

Die Euphorie der Unabhängigkeitsfeierlichkeiten im Juli 2011 verstellte den Blick auf das sich bereits abzeichnende Konfliktszenario zwischen den zwei neuen Republiken, vor allem als Konsequenz des bis dahin nur sehr bruchstückhaft und nachlässig umgesetzten Friedensabkommens. Zwei neue souveräne Nationalstaaten betreten die Bühne der internationalen Politik, ohne eine international anerkannte gemeinsame Grenze, die nach wie vor Hauptstreitpunkt zwischen den jahrzehntelangen Kriegsgegnern ist. Es bestand kein von den Konfliktparteien anerkannter Prozess zur Regelung überlebenswichtiger Fragen, wie der Umgang mit dem Öl oder die sicherheitspolitische Stabilisierung der Grenzregion.

Mit der Abtrennung Südsudans verlor das zwischen den UN und der Regierung in Khartum geschlossene Abkommen zur Durchführung der UN-Mission in Sudan (UNMIS) seine Gültigkeit, und Khartum sah keine Notwendigkeit, das Mandat zu verlängern. Damit wurde die Mission beendet und bis Ende 2011 abgewickelt.

#### Die Einrichtung von UNISFA und UNMISS

Aufgrund der Ereignisse in der Region Abyei im Mai 2011 hatte der UN-Sicherheitsrat am 27. Juni 2011 eine neue Mission autorisiert: die UNISFA. Ziel dieser Mission ist, Abyei zu einer entmilitarisierten Zone zu machen. Es ist eine von Äthiopien unterstützte Blauhelm-Operation, die vor allem mit Beobachtungsaufgaben betraut ist.

Die politische Führung der SPLM hatte schon früh darauf hingewiesen, dass Südsudan auch nach Ende der Übergangszeit 2011 auf internationale Präsenz angewiesen sein würde und eine UN-geführte Operation für Sicherheit und Stabilität vor allem im Grenzgebiet zum Norden notwendig sei. Unmit-

telbar nach dem Referendum im Januar 2011 begannen in New York die Vorbereitungen zur Planung einer neuen UN-Friedensoperation in Südsudan. Während die SPLM-Führung in Südsudan Hauptstadt Juba argumentierte, dass die UN vor allem in der Grenzregion zum Norden aktiv sein sollten, konzentrierten sich die Überlegungen seitens des DPKO auf die Frage der Unterstützung des Staatsaufbaus und der inneren Sicherheit.

Das Mandat der neuen UN-Mission in Südsudan, UNMISS, wurde in Resolution 1996 vom 8. Juli 2011 vom Sicherheitsrat unter Kapitel VII UN-Charta festgelegt. Der Mission gehören 7000 Blauhelme, bis zu 900 Polizisten sowie eine zivile Komponente an.

Die UNMISS wurde mit drei Aufgaben betraut:<sup>9</sup>

1. Die Friedenskonsolidierung in Südsudan zu unterstützen, um dadurch den langfristigen Staatsaufbau und die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.
2. Die Regierung zu unterstützen, Konflikte zu verhindern, einzudämmen und zu lösen sowie die Zivilbevölkerung zu schützen;
3. Die Unterstützung der Regierung beim Aufbau eigener Kapazitäten, um Sicherheit zu gewährleisten, Rechtsstaatlichkeit aufzubauen und den Sicherheits- und Justizsektor zu stärken.

Die UNMISS befindet sich noch im Aufbau: Entsprechend der Planung soll ihre Präsenz bis Ende 2012 in den meisten Bundesstaaten aufgebaut sein. Die genehmigte Personalstärke ist noch nicht erreicht: Ende März waren etwa 5500 Blauhelme und 460 Polizisten im Einsatz; im technischen Bereich sowie auf der Leitungsebene fehlt es an Personal.

## Die Zukunft Südsudans und die Rolle der Vereinten Nationen

### Unabhängiger Staat mit internationaler Unterstützung und Beratung

Die Freude über die Unabhängigkeit beruhte auf einem Missverständnis zwischen den nationalen und internationalen Akteuren: Die Südsudanesen feierten den Sieg über den nach wie vor gefürchteten Norden, und die SPLA gerierte sich als Gewinner eines langjährigen bitteren Krieges. Die internationale Gemeinschaft hingegen war euphorisch über den friedlichen Neubeginn eines neuen Staates in Afrika, geschaffen mit internationaler Hilfe und Ergebnis einer erfolgreichen Friedensoperation der Vereinten Nationen. Die ›Zwei-Staaten-Lösung‹ wurde bereits als Modell für andere innerstaatliche Konflikte propagiert. Die Zukunft des Staates war bereits in der Planung: Es sollte ein Rechtsstaat werden, demokratisch verfasst, mit einer bescheidenen, aber soliden Volkswirtschaft, finanziell abgesichert durch den Ölreichtum. Der neue Staat sollte Verantwortung übernehmen, seine Bürger schützen und, zu-

mindest in den ersten Jahrzehnten, durch eine breit angelegte internationale Operation beraten und unterstützt werden. Einen Tag vor der Unabhängigkeitserklärung wurde die UNMISS autorisiert. Der Sicherheitsrat hatte erkannt, dass Südsudan mit Bedingungen konfrontiert sein würde, die auch weiterhin eine Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region darstellen würden.

### Vom Norden politisch unabhängig – aber nicht getrennt ...

Die politische Führung in Juba war entschlossen, die durch das Referendum bestätigte Abtrennung vom Norden nicht zu gefährden. Gleichzeitig musste sie dem Druck aus Khartum weitere sechs Monate standhalten, um in den Verhandlungen zur Lösung der noch offenen Fragen der Umsetzung des CPA keine über das Abkommen hinausgehenden Kompromisse zuzulassen. Abyei wurde dabei zur alles bestimmenden Frage – für beide Seiten. Eine Regelung, die den Verlust des Gebiets bedeutet hätte, war weder für die SPLM noch für die im Norden regierende Nationale Kongresspartei (NCP) akzeptabel. Mehr Kompromissbereitschaft schien bei den Verhandlungen über die zukünftige Aufteilung der Öleinahmen möglich zu sein. Der Süden hatte dem Norden bereits im Jahr 2007 signalisiert, dass die Lösung der Abyei-Frage bei der zukünftigen Kompensation für die Nutzung der Ölinfrastruktur durch den Süden eine Rolle spielen würde – eine Position, die auch im Jahr 2011 noch galt.<sup>10</sup>

Die politische Strategie der SPLM war offensichtlich: Die Anerkennung der Unabhängigkeit hatte Vorrang vor allen anderen noch nicht geregelten Fragen. Letztere sollten nach der Unabhängigkeit auf gleicher Augenhöhe zwischen den zwei souveränen Staaten ausgehandelt werden. Damit wurden alle strittigen Themen auf die Zeit nach dem 9. Juli 2011 verschoben, unter Zustimmung der internationalen Akteure. Dieses Vorgehen sollte sich als fatal erweisen.

Es war bereits im Juni 2011 absehbar, dass sicherheitspolitische Überlegungen andere Themen domi-

Während Juba argumentierte, dass die UN vor allem in der Grenzregion zum Norden aktiv sein sollten, konzentrierten sich die Überlegungen seitens des DPKO auf die Frage der Unterstützung des Staatsaufbaus und der inneren Sicherheit.

<sup>6</sup> Siehe Peter Schumann, Sudan – kein leichter Weg in die Zukunft, Heinrich-Böll-Stiftung, Bd. 18 der Reihe Demokratie, 2010, S. 103.

<sup>7</sup> Vgl. Abel Alier, Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured, Exeter 1990.

<sup>8</sup> United Nations Office for Emergencies in Africa: The Emergency Situation in Sudan, Urgent Humanitarian Requirements, November 1988.

<sup>9</sup> Nähere Angaben dazu: [www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/mandate.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/mandate.shtml)

<sup>10</sup> Beim Besuch des Autors im Mai 2011 in Juba sowie bei Gesprächen in Khartum wurde von beiden Seiten versichert, dass die Regelung der Ölfrage für beide Seiten ein wichtiger Bestandteil der Nach-CPA-Verhandlungen sei, dies aber eher als eine einfach zu lösende Frage angesehen wird.

Alle strittigen Themen wurden auf die Zeit nach dem 9. Juli 2011 verschoben, unter Zustimmung der internationalen Akteure.

nierten. Die Gewalt eskalierte in Südkordofan und Blauer Nil, also auf dem Territorium der Republik Sudan. Das Verbot der SPLM-Nord als politische Partei, die Entlassung des gewählten SPLM-Nord-Ministerpräsidenten der Provinz Blauer Nil und die Erhöhung der SAF-Truppen in Südkordofan und Blauer Nil stellten weitere Verletzungen der CPA-Vereinbarungen dar.

Die SPLM hatte seit etwa 2007 zunehmend auf die politischen Entwicklungen vor allem in Darfur, Südkordofan, Blauer Nil und der Ostregion reagiert und den Aufbau der SPLM als eigenständige Partei im Norden vorangetrieben. Die politische Agenda der SPLM im Norden orientierte sich an der vom ehemaligen SPLA-Führer John Garang propagierten Idee des »neuen Sudans«. Yasir Arman wurde bei der Präsidentschaftswahl 2010 Gegenkandidat von Omar al-Bashir, zog aber seine Kandidatur elf Tage vor der Wahl zurück und wurde trotzdem mit 22 Prozent der Stimmen der zweitstärkste Kandidat nach Bashir, der mit 68 Prozent der Stimmen wiedergewählt wurde. Die SPLM begründete den Rückzug Yasir Armans mit massiven Wahlfälschungen und der Sicherheitslage in Darfur, die einen Wahlkampf dort unmöglich gemacht hatten. Salva Kiir war mit 93 Prozent der Stimmen zum Präsidenten Südsudans wiedergewählt worden. Damit hatte die SPLM sich 2010 als die dominierende Partei im Süden, und als zweitstärkste Partei im Norden etabliert.

Auch in anderen Bereichen wurde eine zunehmende Eigenständigkeit, aber auch der Alleinvertretungsanspruch der SPLM sichtbar. Die Einbindung anderer bewaffneter Gruppen in die SPLA, die Einschränkungen anderer politischer Parteien im Süden sowie die zunehmende Kontrolle der Presse gaben der Übergangsregierung im Süden zunehmend den Charakter eines Ein-Parteien-Staates. Der Prozess des Demokratiefbaus war ins Stocken geraten, wurde aber kaum seitens der internationalen Akteure zur Sprache gebracht. Es wurde Kritik seitens der Zivilgesellschaft geäußert, die aber auf ein geringes Echo stieß.

Das Referendum hatte die Politik der SPLM bestätigt: Über 90 Prozent der Wahlberechtigten stimmten für die Unabhängigkeit. Damit hatte die SPLM eine solide Basis; ein neuer Gesellschaftsvertrag war geschlossen worden, und die SPLM hatte das Mandat erhalten, die noch ausstehenden Fragen des Friedensabkommens als Vertreter der souveränen Republik Südsudan mit der Republik Sudan zu regeln.

Der Norden war überrascht über das selbstbewusste Auftreten des Südens. Man hatte erwartet, dass sich mit der Unabhängigkeit die Qualität der Beziehung nicht ändern und der Süden nach wie vor der »Juniorpartner« bleiben würde. Ein weiterer Aspekt wird zunehmend deutlich: Die NCP versteht unter der Unabhängigkeit des Südens etwas anderes. Parteivertreter in Khartum erklärten, dass die Tren-

nung zwischen Nord und Süd eine politische Entscheidung gewesen sei, dass aber die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbindungen bestehen bleiben würden. Des Weiteren betonten sie, dass die NCP den Süden weder für regierungsfähig hält, noch davon ausgegangen werden kann, dass der Staat langfristig bestehen wird.<sup>11</sup>

Diese Haltung führte zu zunehmend unvereinbaren Positionen in den Verhandlungen nach der Unabhängigkeit. Auch Vermittlungsvorschläge des AUHIP wurden erst mit Skepsis aufgenommen und dann als inakzeptabel abgelehnt.

### ... als Teil eines neuen Konfliktsystems

Seit dem Ausbruch offener Kampfhandlungen im erweiterten Grenzgebiet (seit November 2011, aber verstärkt seit April 2012) gibt es eindeutige Stellungnahmen gegen Khartum aus der Region, vor allem seitens offizieller Stellen in Uganda. Die Republik Südsudan ist Mitglied der AU sowie regionaler Organisationen und positioniert sich als neuer Staat in Ostafrika. Damit wird Südsudan aber auch Teil des Konfliktsystems Große Seen sowie der Region Horn von Afrika, mit eigenen Interessen und Ansprüchen. Es gibt Anzeichen dafür, dass der Konflikt zwischen Nord- und Südsudan eine neue regionale Qualität erhalten hat und es sich nicht mehr um eine innersudanesischen Auseinandersetzung handelt. Dies bedeutet aber auch, dass eine Konfliktlösung regional ansetzen muss – eine Perspektive, die Khartum kategorisch ablehnt.

### Die Vereinten Nationen in Südsudan – das Ringen um Glaubwürdigkeit

Die beiden Operationen, UNMISS und UNISFA, sind dabei, ihre eigentlichen Operationsgebiete neu zu definieren. Die UNMISS will sich vom Grenzgebiet fernhalten, die UNISFA sondiert die Möglichkeit, zu einer Überwachungsoperation der gesamten Grenze zwischen Nord- und Südsudan zu mutieren. Beide Missionen wollen weiterhin eigenständig operieren; es gibt keine institutionalisierten Koordinierungs- und Kooperationsabkommen zwischen beiden Operationen; Absprachen finden *ad hoc* vor allem auf der Arbeitsebene statt.<sup>12</sup>

Diese fehlende Zusammenarbeit zwischen den Missionen ist weder der von den Kampfhandlungen betroffenen Bevölkerung noch der lokalen Politik vermittelbar.<sup>13</sup> Sie stellt ein zusätzliches Risiko dar, da es nach wie vor keine Klarheit über die wichtige, von der UNMISS zu erfüllende Aufgabe des Schutzes der Zivilbevölkerung im Grenzgebiet gibt. Da die UNISFA kein solches Mandat hat, wächst die Unsicherheit im Rahmen der ungeklärten territorialen Aufteilung der Operationsgebiete.

Wesentlich anders sieht es in anderen Landesteilen Südsudans aus. Die UNMISS hat, trotz massiver materieller und personeller Einschränkungen und in

Südsudan wird Teil des Konfliktsystems Große Seen sowie der Region Horn von Afrika, mit eigenen Interessen und Ansprüchen.

enger Kooperation mit der SPLA, eine tragende Rolle bei der Eindämmung von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung Ende 2011 im Bundesstaat Jonglei gespielt. Sie hat nach eigenen Angaben, tausenden von bedrohten Menschen das Überleben ermöglicht. Die Maßnahmen der Regierung zur Entwaffnung von Zivilisten werden ebenfalls im Rahmen des Mandats zum Schutz der Zivilbevölkerung unterstützt.<sup>14</sup>

Mit der jüngsten Zuspitzung des Krieges im Grenzgebiet hat sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den Vereinten Nationen deutlich abgekühlt. Das militärische Vorgehen der SPLA und die Besetzung von Heglig wurde von Generalsekretär Ban Ki-moon am 19. April 2012 als Verletzung der Souveränität Sudans und illegaler Akt verurteilt.<sup>15</sup> Der Präsident Südsudans Salva Kiir hat die in einem Telefongespräch gemachte Forderung Bans abgelehnt, die SPLA sofort aus Heglig abzuziehen. Wie er südsudanesischen Parlamentariern erklärte, verwahrte er sich gegen diese Aufforderung als unzulässige Einmischung und stellte klar, dass er als Staatsoberhaupt dem Parlament unterstehe und nicht der Kontrolle der Vereinten Nationen.

Dass diese Reaktionen mehr als Rhetorik sind, hatte sich bereits im März 2012 angedeutet. Damals war der Kompromissvorschlag der AUHIP, der beinhaltete, wie die Nutzung und Zahlung der Ölinfrastruktur durch den Norden geregelt werden soll und welche Kompensationsleistungen für Einnahmeverluste an den Norden als Folge der Abtrennung des Südens zu zahlen seien, als inakzeptabel abgelehnt worden.

Mit der Abtrennung vom Norden hat sich in Südsudan ein neues Politikverständnis entwickelt. Dies betrifft auch den Umgang mit internationalen Interventionen. Es wird für die UNMISS schwierig werden, in diesem Umfeld als zuverlässiger Partner Glaubwürdigkeit zu erreichen, vor allem unter dem vom Sicherheitsrat autorisierten Mandat. Die Mission versucht einen Spagat zwischen von den UN verordneten Politiken und Vorgehensweisen, etwa im Bereich Schutz der Zivilbevölkerung eingegrenzt auf interne Bedrohungen, und der von der politischen Führung in Juba erwarteten Unterstützung gegen externe Bedrohungen durch den Norden. Die Lösung dieser Widersprüche wird die Zukunft der UNMISS bestimmen.

## Ausblick und Schlussfolgerungen

Es ist unerheblich, ob die Situation entlang der Grenzregion Nord- und Südsudan als Krieg bezeichnet wird oder nicht. Ausschlaggebend sind die Ursachen der Auseinandersetzung und die damit verfolgten Ziele. Die einseitige Kündigung des Addis-Abeba-Abkommens und die gewaltsame Durchsetzung einer für den Süden grundsätzlich inakzeptablen Staatsdoktrin wurde zum Anlass des zweiten Krieges. Im Verlauf

der Umsetzung des CPA wurde sehr schnell klar, dass diese Bedrohung auch mit der Abtrennung des Südens bestehen bleiben wird.

Es kam aber eine zweite Erfahrung hinzu: die Unzuverlässigkeit externer Akteure und ihrer Versprechungen. Der Verhandlungsprozess über das CPA im kenianischen Naiwasha war im Laufe der Zeit zunehmend von externen Akteuren beeinflusst worden. Das Abyei-Protokoll, die Regelung des Konflikts in Südkordofan und Blauer Nil, aber auch das Machakos-Protokoll selbst wurden durch externen Einfluss nicht unwesentlich beeinflusst. Das Versprechen, Kompromisse nicht zum Nachteil des Südens werden zu lassen, wurde nicht gehalten. Das Ergebnis war, sich stärker auf eigene Erfahrungen vor allem aus der Zeit des Krieges zu verlassen. Dies bezieht sich vor allem auf die Fragen des zukünftigen Status von Abyei und die Nutzung der Ölrressourcen zum Aufbau einer vom Norden unabhängigen eigenständigen Wirtschaft. In beiden Fragen entsprechen die Empfehlungen beziehungsweise Forderungen externer Akteure nicht dem neuen Selbstverständnis der SPLM-Führung.

Die Entscheidung, im Januar 2012 die Ölproduktion ganz einzustellen, war das Ergebnis verschiedener Überlegungen. Man wollte dem Norden die ökonomische Grundlage für die Kriegsführung einschränken. Die Forderung der SPLM-Führung, Ölzahlungen an den Norden prinzipiell mit einer militärischen Rüstungskontrolle zu verknüpfen, erreichte

Mit der jüngsten Zuspitzung des Krieges im Grenzgebiet hat sich das Verhältnis zwischen der Regierung und den Vereinten Nationen deutlich abgekühlt.

Das Versprechen, Kompromisse nicht zum Nachteil des Südens werden zu lassen, wurde nicht gehalten.

**11** Gespräche des Autors mit Parlamentsabgeordneten und hochrangigen NCP-Vertretern in Khartoum im März 2012. Siehe auch das Interview mit Hafiz Abdelrasoul, einem Rechtsexperten und ehemaligen Parlamentsabgeordneten, »Pressures Split Southerners, Coup Attempt Evidence: Legal Expert«, Sudan Vision (sudanesische Tageszeitung), 9.5.2012, <http://news.sudanvisiondaily.com/details.html?rsnpid=210038>

**12** Siehe Bericht des Generalsekretärs über die Situation in Abyei, UN Doc. S/2012/175 v. 23.3.2012 sowie Bericht des Generalsekretärs zu Südsudan, UN Doc. S/2012/140 v. 7.3.2012. In Abs. 17 des Berichts über Südsudan wird berichtet, dass UNMISS, UNISFA und UNAMID Informationen über grenzüberschreitende Wanderungen von Nomaden austauschen. Die UNMISS kooperiert ferner mit der Mission in Kongo (MONUSCO) in Fragen zur »Lord's Resistance Army« (LRA).

**13** Gespräche des Autors mit UNMISS-Personal, dem stellvertretenden Gouverneur und Kabinettsmitgliedern in Bentiu, 14./15. März 2012 sowie Berichte von im Bundesstaat Unity stationierten UNMISS-Bediensteten Anfang Mai 2012.

**14** Bericht des Generalsekretärs zu Südsudan, UN Doc. S/2012/140 v. 7.3.2012, Abs. 26–34 und 48–55.

**15** UN/Heglig Border Dispute Wrap, UNTV (UN-Fernsehen), 19.4.2012. Der Sondergesandte der USA für Südsudan Princeton Lyman bezeichnete noch am gleichen Tag Heglig als umkämpftes Territorium. Der sudanesischer Präsident Bashir kündete öffentlich an, Südsudan von der Regierungspartei zu befreien, die er als Insekten bezeichnete.



nie die Verhandlungen in Addis Abeba. Die eigene wirtschaftliche Entwicklung vom Norden abhängig zu machen, war als zu riskant verworfen worden; man suchte nach einer Strategie der unabhängigen Entwicklung. Öl sollte dabei eine wichtige Rolle spielen, aber nicht die einzige Finanzquelle sein. Die Erfahrungen mit dem Import aller Ölprodukte aus Nachbarländern hatten zusätzliche Abhängigkeiten offengelegt, das erste Mal während der politischen Krise in Kenia 2008. Die Überlegung reifte, eigene Raffinerien zur Deckung des nationalen Bedarfs zusätzlich zu dem Export in Nachbarländer aufzubauen.

Die Bedrohung durch den Norden wäre damit nicht aufgehoben. Ein wesentlicher Faktor von Instabilität wäre so lange gegeben, wie politische Reformen im Norden ausbleiben. Die Unterstützung der politischen Opposition im Norden war durch die SPLM-Nord möglich gewesen, doch mit dem Verbot der Partei Ende 2011 war diese Option nicht mehr gegeben. Die moralische Unterstützung des bewaffneten Kampfes gegen das als Bedrohung wahrgenommene Regime von Omar al-Bashir ist eine Option, die andere ist, die Revolutionsbewegung als betroffenes Nachbarland aktiv zu unterstützen.

Es ergeben sich vier Schlussfolgerungen für die Friedenssicherung in Sudan

**1. Die vom Sicherheitsrat in Resolution 2046 beschlossenen Maßnahmen werden nicht zu einer Beendigung des innerstaatlichen Krieges gegen die bestehende Regierung in Khartum führen.** Die eingeforderten Verhandlungen werden, wenn überhaupt, zu Abkommen zwischen den zwei Staaten führen, die aus taktischem Interesse geschlossen werden. Die Lehren aus der Vergangenheit sind andere. Die Geschichte interner bewaffneter Konflikte zeigt, dass Frieden dann stabil bleibt, wenn die bewaffnete Rebellion den militärischen Sieg über die als unrechtmäßig angesehene Regierung errungen hat, das heißt, wenn der bewaffnete Widerstand erfolgreich war.<sup>16</sup> Es sieht alles danach aus, dass die ›Sudan Revolutionary Front‹ dieser Erkenntnis folgt. Sie kann sich dabei der Unterstützung seitens der SPLM sicher sein.

**2. Die vom Sicherheitsrat autorisierten drei Friedensoperationen in Nord- und Südsudan bestehen aus einem Katalog von allgemeinen Forderungen und generellen Maßnahmen.** Damit spielt die Friedenssicherung der UN bei der politischen Lösung des Konflikts nur eine untergeordnete Rolle. Das Mandat der UNMISS stellt nicht die Konflikttransformation in den Mittelpunkt, sondern den Schutz der Zivilbevölkerung. Bisherige Versuche, dieser Aufgabe nachzukommen, sind als zwiespältig zu bewerten. Im Fall der als ein Stammeskonflikt verstandenen Bedrohung der Bevölkerung in Jonglei hat die

UNMISS durch Frühwarnung sowie präventives Eingreifen ›Schutz‹ möglich gemacht. Die Rolle von UNMISS im Falle der Entwaffnung von Zivilisten in Jonglei bleibt aber trotz zusätzlicher Anleitung<sup>17</sup> in der Umsetzung unklar; das Konzept ›Schutz der Zivilbevölkerung‹ war im März 2012 noch im Entwurfsstadium. Der von der Regierung geforderte Schwerpunkt einer UN-Operation nach der Unabhängigkeit sah die wesentlichen sicherheitspolitischen Risiken im Grenzgebiet zum Norden und schlug eine Grenzsicherungsoperation vor. Dies wurde vom DPKO mit der Begründung abgelehnt, dass dafür keine Zustimmung seitens Nordsudans zu erreichen sein würde.

**3. Friedensoperationen in Sudan werden nach wie vor durch die Vielfalt der Zuständigkeiten, institutionellen Widersprüchen und Unzulänglichkeiten der jeweiligen Sondergesandten erschwert und behindert.** Diese Erfahrung wurde 2004 bis 2011 im Rahmen von UNMIS und AMIS (Mission der Afrikanischen Union in Sudan), UNAMID und dem gemeinsamen AU-UN-Verhandlungsteam in Darfur gemacht. Diese Praxis wird im Rahmen von UNMISS und UNISFA sowie durch den AUHIP und den UN-Sondergesandten fortgesetzt. In der vom Nord-Südkonflikt betroffenen Region hat sich die UNMISS als nicht zuständig erklärt und verweist auf die UNISFA; Beziehungen zwischen Nord- und Südsudan fallen in den Zuständigkeitsbereich des für diesen Zweck ernannten Sondergesandten des Generalsekretärs Haile Menkerios sowie dem Leiter der AUHIP.

**4. Der Bruch von Absprachen und Verträgen führt wie ein roter Faden durch die Geschichte der gewaltvollen Auseinandersetzungen zwischen der Zentralregierung in Khartum und den Rebellen.** Dieses Muster setzt sich unter den neuen Gegebenheiten fort. Die Rebellen in den unterschiedlichsten Regionen des Nordens sowie der souveräne Staat im Süden haben wiederholt erklärt, dass Abkommen mit dem Norden regelmäßig gebrochen wurden. Die neue Resolution 2046 des Sicherheitsrats beinhaltet keine Maßnahmen, um die Einhaltung von Absprachen und Vereinbarungen zu garantieren und stellt damit eine Schwächung der gesamten Bemühungen der Friedenssicherung dar.

<sup>16</sup> Siehe McConnel, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>17</sup> Siehe Rules of Engagement for UNMISS, August 2011, sowie ›Civilian Disarmament in Jonglei: Additional Guidance on ROE, Pursuant to Paragraph 9 (b) of UNMISS ROE‹, Approved by Under-Secretary-General DPKO, 26.8.2011.

Die Geschichte interner bewaffneter Konflikte zeigt, dass Frieden dann stabil bleibt, wenn die bewaffnete Rebellion den militärischen Sieg über die als unrechtmäßig angesehene Regierung errungen hat.

Das Mandat der UNMISS stellt nicht die Konflikttransformation in den Mittelpunkt, sondern den Schutz der Zivilbevölkerung.

# Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

(in der Reihenfolge ihrer Einsetzung, Stand: Juni 2012)

1948–1969			
UNTSO	Organisation der Vereinten Nationen zur Überwachung des Waffenstillstands (United Nations Truce Supervision Organisation), Palästina/Israel	seit 1948	151 M/– P
UNMOGIP	Militärbeobachtergruppe der Vereinten Nationen in Indien und Pakistan (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)	seit 1949	38 M/– P
UNEF I	Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Emergency Force I), Ägypten/Israel	1956–1967	
UNOGIL	Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Observation Group in Lebanon)	1958–1958	
ONUC	Operation der Vereinten Nationen in Kongo (Opération des Nations Unies au Congo)	1960–1964	
UNSF	Sicherheitstruppe der Vereinten Nationen in West-Neuguinea (Westirian) (United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian))	1962–1963	
UNYOM	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Jemen (United Nations Yemen Observation Mission)	1963–1964	
UNFICYP	Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)	seit 1964	864 M/68 P
DOMREP	Mission des Beauftragten des Generalsekretärs in der Dominikanischen Republik (Mission of the Representative of the Secretary-General in the Dominican Republic)	1965–1966	
UNIPOM	Beobachtermission der Vereinten Nationen für Indien und Pakistan (United Nations India-Pakistan Observation Mission)	1965–1966	
1970–1989			
UNEF II	Noteinsatztruppe der Vereinten Nationen II (United Nations Emergency Force II), Ägypten/Israel	1973–1979	
UNDOF	Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenentflechtung (United Nations Disengagement Observer Force), Syrien/Israel	seit 1974	1043 M/–P
UNIFIL	Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (United Nations Interim Force in Lebanon)	seit 1978	11984 M/–P
UNGOMAP	Gute-Dienste-Mission der Vereinten Nationen in Afghanistan und Pakistan (United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan)	1988–1990	
UNIIMOG	Militärische Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Irak und Iran (United Nations Iran-Iraq Military Observer Group)	1988–1991	
UNAVEM I	Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola I (United Nations Angola Verification Mission I)	1989–1991	
UNTAG	Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (United Nations Transition Assistance Group), Namibia	1989–1990	
ONUCA	Beobachtergruppe der Vereinten Nationen in Zentralamerika (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Centroamérica)	1989–1992	
1990–1999			
UNIKOM	Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission)	1991–2003	
UNAVEM II	Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola II (United Nations Angola Verification Mission II)	1991–1995	
ONUSAL	Beobachtermission der Vereinten Nationen in El Salvador (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador)	1991–1995	
MINURSO	Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental)	seit 1991	237M/6 P
UNAMIC	Vorausmission der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Advance Mission in Cambodia)	1991–1992	
UNPROFOR	Schutztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Protection Force), Kroatien/Bosnien-Herzegowina/Mazedonien	1992–1995	
UNTAC	Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (United Nations Transitional Authority in Cambodia)	1992–1993	
UNOSOM I	Operation der Vereinten Nationen in Somalia (United Nations Operation in Somalia I)	1992–1993	
ONUMOZ	Operation der Vereinten Nationen in Mosambik (Opération des Nations Unies au Mozambique)	1992–1994	
UNOSOM II	Operation der Vereinten Nationen in Somalia II (United Nations Operation in Somalia II)	1993–1995	
UNOMUR	Beobachtermission der Vereinten Nationen für Uganda und Ruanda (United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda)	1993–1994	
UNOMIG	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien (United Nations Observer Mission in Georgia)	1993–2009	
UNOMIL	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Observer Mission in Liberia)	1993–1997	
UNMIH	Mission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Mission in Haiti)	1993–1996	
UNAMIR	Hilfsmission der Vereinten Nationen für Ruanda (United Nations Assistance Mission for Rwanda)	1993–1996	
UNASOG	Beobachtergruppe der Vereinten Nationen im Aouzoustreifen (United Nations Aouzou Strip Observer Group), Tschad/Libyen	1994–1994	

## Übersicht | Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen

UNMOT	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan (United Nations Mission of Observers in Tajikistan)	1994–2001	
UNAVEM III	Verifikationsmission der Vereinten Nationen für Angola III (United Nations Angola Verification Mission III)	1995–1999	
UNCRO	Operation der Vereinten Nationen zur Wiederherstellung des Vertrauens in Kroatien (United Nations Confidence-Restoration Operation in Croatia)	1995–1996	
UNPREDEP	Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen (United Nations Preventive Deployment Force), Mazedonien	1995–1999	
UNMIBH	Mission der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina)	1995–2002	
UNTAES	Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Ostslawonien, die Baranja und Westsirmien (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium)	1996–1998	
UNMOP	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Prevlaka (United Nations Mission of Observers in Prevlaka), Kroatien	1996–2003	
UNSMIH	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Support Mission in Haiti)	1996–1998	
UNTMIH	Übergangsmmission der Vereinten Nationen in Haiti (United Nations Transition Mission in Haiti)	1996–1998	
MIPONUH	Zivilpolizeimission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission de police civile des Nations Unies en Haïti)	1996–1998	
MINUGUA	Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Guatemala (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala)	1997–1997	
UNPSG	Zivilpolizeiunterstützungsgruppe der Vereinten Nationen (United Nations Civilian Police Support Group), Kroatien	1998	
MINURCA	Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik (Mission des Nations Unies en République centrafricaine)	1998–2000	
UNOMSIL	Beobachtermission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Observer Mission in Sierra Leone)	1998–1999	
UNMIK	Übergangsverwaltungsmission der Vereinten Nationen in Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)	seit 1999	9 M/7 P
UNAMSIL	Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Mission in Sierra Leone)	1999–2005	
MONUC	Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo)	1999–2010	
<b>2000–2012</b>			
UNMEE	Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea)	2000–2008	
UNTAET	Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Transitional Administration in East Timor)	2000–2002	
UNMISSET	Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Osttimor (United Nations Mission of Support in East Timor)	2002–2005	
MINUCI	Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire)	2003–2004	
UNMIL	Mission der Vereinten Nationen in Liberia (United Nations Mission in Liberia)	seit 2003	7916 M/1279 P
UNOCI	Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (United Nations Operation in Côte d'Ivoire)	seit 2004	9605 M/1352 P
MINUSTAH	Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti)	seit 2004	7526 M/3247 P
ONUB	Operation der Vereinten Nationen in Burundi (Opération des Nations Unies au Burundi)	2004–2006	
UNMIS	Mission der Vereinten Nationen in Sudan (United Nations Mission in the Sudan)	2005–2011	
UNMIT	Integrierte Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste)	seit 2006	39 M/1242 P
UNIOSIL	Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Sierra Leone (United Nations Integrated Office in Sierra Leone)	2006–2008	
UNAMID	Hybrider Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur)	seit 2007	18081 M/5366 P
MINURCAT	Mission der Vereinten Nationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Tschad (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad)	2007–2010	
UNIPSIL	Integriertes Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone (United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone)	2008–2010	
BINUB	Integriertes Büro der Vereinten Nationen in Burundi (United Nations Integrated Office in Burundi)	2007–2010	
MONUSCO	Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo)	seit 2010	17862 M/1367 P
UNMISS	Mission der Vereinten Nationen in Südsudan (United Nations Mission in South Sudan)	seit 2011	5045 M/461 P
UNISFA	Interims-Sicherheitsstruppe der Vereinten Nationen für Abyei (United Nations Interim Security Force for Abyei)	seit 2011	3799 M/-P
UNSMIS	Aufsichtsmmission der Vereinten Nationen in Syrien (United Nations Supervision Mission in Syria)	seit 2012	212 M/-P
Die laufenden Missionen sind grau unterlegt. Die Zahlen hinter den laufenden Missionen geben die Stärke des Personals an. Dabei bedeutet: M: Militär, d.h. »Blauhelme« in Formationen und/oder unbewaffnete Militärbeobachter, und P: Polizei der Vereinten Nationen.			

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> Zehn Jahre zuvor betrug das Budget für das Haushaltsjahr 2001/2002 nur 2,7 Milliarden – ein Zuwachs von 190 Prozent.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

### 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Man kann daher von einem bis heute andauernden kontinuierlichen Reform- und Umstrukturierungsprozess sprechen, der, was die organisationsspezifische Strukturänderung 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.<sup>16</sup>

### 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.<sup>17</sup> So wurde beispielsweise als Antwort auf die zunehmende Bedeutung und Übernahme von Aufgaben im Bereich der Polizei und Justiz als erforderliche Strukturänderungen empfohlen, »dass die Abteilung Militärpolizei und Zivilpolizei in zwei separate Einheiten geteilt wird [...]«. <sup>18</sup> 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-Generalsekretär 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> 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](http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf) sowie [www.un.org/en/peacekeeping/archive/2012/bnote012.pdf](http://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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup> 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).<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> Erschwerend kam zweitweise noch hinzu, dass die einzelnen Abteilungen des DPKO auf bis zu sechs verschiedene Bürogebäude verteilt waren.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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 2006<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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.<sup>31</sup>

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 englisch 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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.

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

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

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Interview mit einem HoFO in einem UNMIL-Feldbüro, Liberia, 8.3.2011.

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.

# UN-Friedenssicherung in der Praxis

## Erfahrungen einer Ausbilderin in der Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara

Gerlinde Kurzbach

**Aus- und Weiterbildung gehört mittlerweile zum Kernbestandteil einer jeden beruflichen Karriere. Bei den Vereinten Nationen wurde dies erst Anfang der neunziger Jahre erkannt, und in den UN-Friedensmissionen wurden Ausbildungseinheiten erst ab dem Jahr 2003 allmählich etabliert. Der folgende Beitrag schildert, wie sich der Bereich Ausbildung in den UN, insbesondere in Friedensmissionen, entwickelt hat. Er benennt die Erfolge, aber auch die inhärenten Mängel und gibt Empfehlungen zur Verbesserung.**

Die Friedensmissionen sind das Flaggschiff der Vereinten Nationen. Für die Menschen in einem Konfliktgebiet verbindet sich mit den Blauhelmen die Hoffnung auf ein Ende der Gewalt und eine Rückkehr zur Normalität – keine leichte Aufgabe für die UN-Friedenskräfte. Im Mai 2012 waren weltweit 16 Friedensmissionen im Einsatz: mit rund 120 000 autorisierten Kräften – Militärs, Polizei und zivile Mitarbeiter – sowie einem Haushalt von 7,84 Milliarden US-Dollar.<sup>1</sup> Noch nie gab es so viele Friedensoperationen mit so viel Personal, und noch nie waren die Missionen so komplex wie heute. Bei den Missionen unterscheidet man zwischen Missionen mit robustem Mandat, die der UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta einsetzt. Das bedeutet, dass die Blauhelme Waffen tragen und bei Übergriffen auf die Zivilbevölkerung eingreifen sollen, wie etwa gegenwärtig bei der Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO). Des Weiteren gibt es die traditionellen Beobachtermissionen für die Sicherung eines Waffenstillstandsabkommens, wie etwa die Mission der Vereinten Nationen für das Referendum in Westsahara (MINURSO). Ferner entsenden die Vereinten Nationen auch politische Missionen ohne Beteiligung von Blauhelmen, wie die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA).

UN-Friedensmissionen gibt es seit mehr als 60 Jahren. Ausbildung für Bedienstete in Friedensmissionen wurde jedoch erst im Jahr 2003 eingeführt. UN-Generalsekretär Kofi Annan setzte im Jahr 1997 erste Reformen für Friedensmissionen in Gang. Nach dem Scheitern der UN-Blauhelme in Ruanda und Srebrenica in den neunziger Jahren, dem Brahimi-Bericht mit Vorschlägen zur Reform der Friedenssicherung aus dem Jahr 2000<sup>2</sup> und massiver Kritik der UN-Generalversammlung an der Effizienz der Friedensmissionen, beschloss Annan, Aus- und Weiterbildungseinheiten für Friedensmissionen verbindlich einzuführen. Bis dahin war Ausbildung nur an

den UN-Sitzen Genf, Wien, Nairobi und am Amtssitz in New York vorgeschrieben. Ausbildung innerhalb von Friedensmissionen war lediglich eine Randerscheinung. Die Mitarbeiter der drei Komponenten einer Friedensmission sollten jeweils berufsrelevante Ausbildung erhalten: die Militärs bezüglich ihrer Blauhelm-Aufgaben, die UN-Polizei, um ihren Auftrag der ›Polizeistärkung vor Ort‹ durchzuführen, und die Zivilkräfte, um für ihre Aufgaben bezüglich der logistischen Unterstützung der ersten zwei Komponenten fortgebildet zu werden. Das Personal für die beiden Komponenten Militär und Polizei muss in den Heimatländern Vorbereitungskurse absolvieren und während ihres UN-Einsatzes ein regelmäßiges Training durchlaufen. Die Zivilkräfte werden durch Vorbereitungskurse zum Beginn ihres Einsatzes außerhalb und innerhalb der Mission geschult, hinzukommen die vorgeschriebenen Trainingskurse, die jeder Missionsangehörige belegen muss.

### Aufbau einer Ausbildungseinheit

#### Bei der MONUC

Als eine der Pionierinnen im Bereich Ausbildung wurde ich im Jahr 2004 mit dem Aufbau einer Ausbildungseinheit in der Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), der damals größten UN-Friedensmission, betraut. Bis dahin fanden nur wenige Schulungen statt. Sie wurden von der Personalabteilung der Mission zusätzlich zur eigentlichen Arbeit durchgeführt: Sprachkurse, Einführungsprogramme, Besuch von Fortbildungskursen außerhalb der Mission.

Damals erhielt ich keine Anweisung, wie die Einheit aufzubauen sei. Die Ausschreibung meiner Stelle diente als Leitbild. Auch in New York war die zuständige Schulungsabteilung für Friedensmissionen (Integrated Training Section – ITS) erst im Aufbau begriffen, daher gab es kaum Vorgaben und Vorbilder. Die New Yorker Schulungsabteilung wurde im Laufe der sieben Jahre, in denen ich in diesem Be-



**Gerlinde Kurzbach** war von 2004 bis 2010 als Leitende Ausbilderin (Chief Training Officer) in den UN-Friedensmissionen in der Demokratischen Republik Kongo und in der Westsahara tätig.

<sup>1</sup> Siehe: Peacekeeping Factsheet, 30.4.2012, [www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml](http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml)

<sup>2</sup> UN-Dok. A/55/305 – S/2000/809, v. 21.8.2000. Ein Vorschlag in Bezug auf Ausbildung findet sich zum Beispiel in Abs. 6 j) auf S. 16 der deutschen Übersetzung.

›To serve the world and each other, wurde zum Leitmotiv.

Der Andrang zu den Kursen war enorm, der Verwaltungsbereich wurde messbar mitarbeiterfreundlicher.

reich gearbeitet habe, mehrfach umstrukturiert. Entsprechend wusste niemand im Feld, was das Mandat der neuen Abteilung beinhaltete. Die erste Aufgabe hieß: Stell Personal ein. Die zweite: Das Budget für das Finanzjahr 2004–2005 sei zu niedrig, eine Erhöhung daher angezeigt. Ich beantragte ein überzogenes, aber begründetes Zusatzbudget. New York sicherte weitere 60 000 US-Dollar zu. Mit diesem zusätzlichen Geld konnten Ausbilder für Kurse eingeladen werden. In diesen Kursen wurden über 300 Kolleginnen und Kollegen mit weniger als 200 US-Dollar pro Person vor Ort in Kongo geschult. Bei den Ausbildungskursen außerhalb des Missionsgebiets (etwa in der Versorgungsbasis der Vereinten Nationen in Brindisi/Italien) kam damals eine durchschnittliche Schulungsteilnahme auf rund 5000 US-Dollar. Zudem konnten in Kongo auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult werden, die noch nie in den Genuss einer Schulung gekommen waren. Das Erfolgsmodell, vor allem die ›Client Orientation‹, wurde auch in anderen Missionen übernommen. Die Kunden sind hier die Missionsmitarbeiter, denn sie nehmen jeweils die Dienste der anderen Abteilungen in Anspruch. ›To serve the world and each other‹, wurde zum Leitmotiv.

Innerhalb weniger Monate wuchs ›Training‹ auf eine Einheit mit sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern heran. Von den UN-Standorten Nairobi und Genf wurden UN-zertifizierte Ausbilder geholt (damit wurde der Weg über die zeitraubende Beschaffungs-/Einkaufsabteilung abgekürzt) und Kurse, wie ›Client Orientation‹ eingeführt. Der Andrang zu den Kursen war enorm, der Verwaltungsbereich wurde messbar mitarbeiterfreundlicher.

Alle Bereiche von ›Training‹ wurden umstrukturiert: So schrieb New York verbindlich Einführungskurse für Neuankommende vor, führte Vorschrif-

ten für professionelle Fortbildung in allen Berufsbereichen der Mission ein und machte Vorgaben für ebenfalls verbindliche Managementkurse. Aus finanziellen Gründen wurde oft auf Online-Kurse zurückgegriffen.

Die Ausbildungseinheit war zuständig für Sprachkurse und von New York organisierte Sprachprüfungen. Die Sprachkurse wurden ausgeweitet von anfänglich sechs Klassen in Französisch, lediglich in Kinshasa, auf 136 Klassen in vier Sprachen (nun auch Englisch, Suaheli und Lingala) in allen 19 Missionsstationen mit 65 Lehrern im Jahr 2010. Englischunterricht wurde vor allem für die lokalen Mitarbeiter angeboten. Über 3000 Kongolesen erhielten während meines Einsatzes Schulungen, die meisten davon nahmen an Englischkursen bis zur Stufe 8 teil.

In der MONUC wurde die Ausbildungseinheit als Unterabteilung der Personalabteilung geführt, im Gegensatz zu den übrigen großen Missionen. Meine Vorgesetzten waren Personaler, die selten Kenntnisse über Schulungen hatten. Der Zugang zu den Abteilungsleitern war begrenzt, und es erfolgte viel auf informellen Wegen. Lediglich durch die jährliche Schulungskonferenz gelang es, bedeutende Informationen für die Arbeit im Feld zu sammeln. Doch letztlich war der Job, ohne Unterstützung aus New York, aufreibend. Aus diesem Grund, und weil ich feststellen musste, dass ich gleich zu Beginn für diese Position in eine höhere Besoldungsgruppe<sup>3</sup> hätte eingestuft werden müssen, verließ ich Ende 2006 die MONUC. Es gab vor Ort keine Möglichkeit, meine Forderungen auf mehr Personal und eine Beförderung durchzusetzen.

### Bei der MINURSO

Von 2007 bis 2009 arbeitete ich bei der MINURSO in der Westsahara. Auch dort war ich die Ausbildungsleiterin, was *de facto* bedeutete, erneut von Null anzufangen. Die Missionsleitung trug mir als zusätzliche Aufgabe die Leitung des ›Focal Point HIV/Aids and Gender‹ an. In dieser Zeit baute ich ein Schulungszentrum auf, besuchte die meisten der neun Blauhelm-Standorte in der Sahara und führte auch Schulungen im Verbindungsbüro in Tindouf, Algerien, durch. Zusätzlich war ich bei sämtlichen Einstellungsgesprächen anwesend. Grundsätzlich waren die Arbeitsfelder die gleichen wie bei der MONUC, für die kleinere Mission nur im reduzierten Umfang. Dazu war ich jedoch allein für den zivilen Schulungsbereich zuständig, bis ich eine Assistentin anforderte, die mit mir und in Kooperation mit den militärischen Ausbildungskollegen den Ausbildungsbereich für 518 Missionsangehörige organisierte. Die Einordnung in die Missionsstruktur war in der MINURSO einfacher, da Ausbildung direkt zum CAS, also zum ›Chief Administration Service‹, gehörte. So wurde ich automatisch zu den wöchentlichen Sitzungen des CAS eingeladen.



Gender-Training in Arbeitsgruppen bei der MINURSO in Laayoune, Februar 2009.

In kleinen Missionen lassen sich lokal begrenzte Reformen einfacher durchführen. Während des Einsatzes für die MINURSO erhielt ich starke Unterstützung vom CAS. Aufgrund einer Beförderung (zu P4) verließ ich die Mission und ging zurück zur MONUC.

## MONUC/MONUSCO – Aufbau IMTC

Von 2009 bis Ende 2010 baute ich in Kongo ein Schulungszentrum (Integrated Mission Training Centre – IMTC) auf. Zu ihrem 11-jährigen Bestehen bekam die Mission ein richtiges Schulungszentrum. Es verfügte über vier Schulungsräume, sieben Büros und eine Bibliothek. In der Zwischenzeit war von New York für jeden Missionsangehörigen mindestens fünf Tage Weiterbildung pro Jahr vorgeschrieben worden. Das mag sich gut anhören, war aber mit einer kleinen Ausbildungseinheit schlichtweg nicht umsetzbar. Außerdem war Ausbildung immer noch Teil der Personalabteilung und nicht, wie in der MINURSO, bei der Missionsleitung angesiedelt. Erst nach meinem Ausscheiden 2010 wurde Schulung zu einer Abteilung unter CAS MONUSCO.

Aufgrund meines höheren Ranges (als P4) wurden mir zusätzliche Arbeitsbereiche zugewiesen: Ich war Mitglied im ›Field Central Review Body‹ zur Reform des Personalwesens, leitete für das ›Board of Inquiry‹ Kommissionen zur Untersuchung von Disziplinarvergehen von Missionsangehörigen und war führendes Mitglied in Personalauswahlgremien.

Auch das Schulungsteam war mit sieben Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern immer noch zu klein für diese große Friedensmission. In der UN-AU-Mission in Darfur (UNAMID) verfügte der Ausbildungsleiter über 22 Stellen im zivilen Bereich und hatte eine höhere Besoldung (P5). Von der MONUSCO-Schulungseinheit wurde jedoch das gleiche Pensum erwartet. Meinen Missmut über die mangelnde Unterstützung drückte ich dergestalt aus, dass ich kündigte.

## Einstellung und Arbeitsverträge bei den UN

Vor einigen Jahren wurde der Zugang zu Stellen in den UN stark professionalisiert. Dies zeigt sich unter anderem an der Einrichtung von Einstellungskommissionen für die Feldeinsätze wie die ›Field Central Review Bodies‹. Kritik aus Mitgliedsländern und strengere Auflagen für Länder- und Frauenquoten fruchteten.

Seit der Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) im Jahr 2002 müssen Deutsche einen Einführungskurs belegen, wenn sie an internationale Organisationen, die in Kriegs- und Krisengebieten tätig sind, vermittelt werden möchten. Das Prozedere bei Feldeinsätzen ist wie folgt: Man



Gender-Training bei der MINURSO in Laayoune, Februar 2009.

leitet eine Kopie seiner Bewerbung auf eine ausgeschriebene Stelle an das ZIF weiter. Die Deutsche Botschaft im Einsatzland spricht eine Empfehlung aus. Nach einem meist zweisprachigen telefonischen Vorstellungsgespräch mit den UN verlangt die Personalabteilung der Mission heutzutage eine Arbeitsprobe innerhalb weniger Tage. Dann erhält man den Brief mit dem Angebot des UN-Generalsekretärs als obersten Verwaltungschef.

Mit dem Unterzeichnen des Arbeitsvertrags willigt der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin in alles ein: Die Positionierung, das Grundgehalt, die Lebensbedingungen. Nichts kann verhandelt oder individuell festgelegt werden. Es sind Normverträge, die gemäß der Position festliegen. Der erste Arbeitsvertrag gilt für sechs Monate. Bewährt man sich, erhält man den nächsten Vertrag, der – abhängig vom Mandat der Mission – maximal für ein Jahr gilt. Die Mitarbeiter werden regelmäßig beurteilt, wobei es jedoch sehr schwierig ist, jemandem zu kündigen, wenn er oder sie den Anforderungen nicht entspricht. Die Einstellungsbedingungen wurden daher mittlerweile massiv erhöht.

Die Karriereförderung innerhalb des UN-Systems ist noch nicht professionalisiert genug. Ansätze dazu sind zwar vorhanden, stecken aber nach wie vor in den Kinderschuhen. Die Mitarbeiter sind oft frustriert, und es gibt zu wenig Anreiz für die berufliche Weiterentwicklung. Ob jemand seine Arbeit aufopferungsvoll macht oder die acht Stunden nur ab-

Die Karriereförderung innerhalb des UN-Systems ist noch nicht professionalisiert genug. Ansätze dazu sind zwar vorhanden, stecken aber nach wie vor in den Kinderschuhen.

3 Die Autorin wurde als P3 eingestellt, bekam dann die Beförderung auf P4 erst beim zweiten Einsatz für MONUC. In den UN wird zwischen allgemeinem und höherem Dienst unterschieden. Allgemeiner Dienst wird mit G für General bezeichnet, der höhere Dienst mit P wie Professional. Innerhalb der P-Besoldungsgruppe gibt es fünf Stufen P1 bis P5 sowie weitere höhere Stufen.



Bei einem Training in Kinshasa im Jahr 2009 wird den lokalen Sicherheitskräften der Umgang mit Pfefferspray beigebracht.

sitzt: Reglementierungen oder ein Belohnungssystem gibt es nicht.

Aufgrund der Länderquoten haben Deutsche derzeit gute Chancen, bei den UN einen Arbeitsplatz zu finden; doch nur, wenn es nicht eine politische oder Leitungsfunktion betrifft. Bevor ich die MONUSCO Ende 2010 verließ, verringerte sich die bereits kleine Anzahl von 16 Deutschen in der größten Friedensmission mit 4600 Zivilisten auf 13. Zum Vergleich: Frankreich hatte 44 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Einsatz. Hinzu kommen viele ehemalige nationale Angehörige früherer Friedensmissionen. Stark vertreten sind die Philippinen, wobei generell der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer hoch ist.

Durch persönliche Verbindungen und Seilschaften werden weiterhin Mitarbeiter im Einsatz. Druck durch die Mitgliedstaaten und noch stärkere Kontrollen sind notwendig, um diese Praxis zu beenden.

### Die UN als Arbeitgeber

Bei einer Konferenz des Auswärtigen Amtes im Juni 2010 in Berlin fragte ein Personal aus New York, wie wir uns fühlten, als wir den ersten Vertrag mit der UN bekamen. »Stolz«, rief jemand. Es sei ein tolles Gefühl, für die Weltorganisation zu arbeiten. »Und wie fühlt Ihr Euch jetzt nach Jahren bei den UN?« Darauf gab es keine eindeutigen Antworten: Als UN-Angestellter ist man den strengen internen Gesetzen unterworfen, kennt die Strukturen, will schneller voran gehen, als es die Bürokratie und die unterschiedlichen Mentalitäten der Kollegen und Vorgesetzten zulassen. Heftig kritisiert von Mitarbeitern, angegriffen von Mitarbeitergremien stellte ich

mir manches Mal die Frage: »Sind die UN ein guter Arbeitgeber?« Über 110 Nationalitäten arbeiten in der MONUSCO. Menschen aus der ganzen Welt. Sich beschweren, gehört zum Geschäft, fordern auch. Für einen Afrikaner ist eine Stelle bei den UN, ob als nationaler oder internationaler Mitarbeiter, selbst als UN-Freiwilliger, ein Glücksgriff. Kolleginnen und Kollegen aus Entwicklungsländern machen in einer Friedensmission die Mehrheit aus. Die UN ist zuverlässig bezüglich der sozialen Leistungen. Deutsche sehen die Arbeit bei den UN eher als soziales Engagement an. Im Heimatland würde man unter besseren Bedingungen mehr verdienen. Eine Rückkehr nach mehreren Jahren Auslandseinsatz ist schwierig; für deutsche Firmen und Arbeitgeber ist die intensive Auslandserfahrung meist kein Pluspunkt.

Wie wirken sich diese unterschiedlichen Aspekte im Arbeitsalltag in einer Friedensmission aus? Grundsätzlich sollen die UN aus allen Sozialgesetzgebungen der Welt das Beste für ihr Personal zusammenstellen. So gesehen sind viele Regelungen äußerst sozial verträglich. Es gibt jedoch Lücken, unverständlich im individuellen Fall. Zudem sind über die Jahre auch viele Betrugsfälle aufgedeckt worden. Gefälschte Zeugnisse, gekaufte Hochschulabgänge, seltsame Adoptionspapiere. Aufgrund der Betrügereien wurden Sozialregelungen verschlechtert, was in erster Linie jene trifft, die nicht betrügen.

### Der Nutzen einer Friedensmission für die lokale Bevölkerung

Eine Friedensmission ist dazu da, um der Bevölkerung in einer Notsituation zu helfen. Der Schutz der Zivilbevölkerung ist eine der wichtigsten Leitlinien für den Einsatz der Blauhelme. Oft jedoch kommen Animositäten auf zwischen der lokalen Bevölkerung und den UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern, denn es kommen viele fremde Menschen – Militärs, Polizisten und Zivilkräfte – ins Land. Jeder Mensch aus einer anderen Kultur bringt auch seine/ihre Angewohnheiten mit sich. Hinzu kommt, dass die Missionsmitarbeiter mehr Finanzmittel zur Verfügung haben als der Durchschnittsbürger in einem Kriegsgebiet. In Kinshasa mit einer Arbeitslosigkeit von 90 Prozent und einer Mehrheit der Bevölkerung (geschätzte 10 Millionen Stadtbewohner), die, wenn überhaupt, im informellen Sektor arbeitet, ist voraussehbar, dass Probleme entstehen. Die Stimmung ist leicht zu manipulieren von Personen, die die UN nicht im Land haben wollen.

In Kinshasa arbeiten und leben mehr als 300 UN-Angestellte. Sie fallen im Straßenbild auf, fahren große UN-Fahrzeuge, können sich in Restaurants verpflegen und nutzen Freizeiteinrichtungen. Nicht selten äußerten sich deshalb die Bewohner Kinshasas gegenüber den Vereinten Nationen negativ und sagten: »Die UN essen unser Geld weg«. Auch diese

Durch persönliche Verbindungen und Seilschaften werden weiterhin Mitarbeiter durchgedrückt. Druck durch die Mitgliedstaaten und noch stärkere Kontrollen sind notwendig, um diese Praxis zu beenden.

Deutsche sehen die Arbeit bei den UN eher als soziales Engagement an.

Fehleinschätzung war oft ein Grund für Anschläge auf die UN. Mit einer Bewusstseinskampagne durch die UN wurde der Bevölkerung verdeutlicht, dass die Mittel von der Weltgemeinschaft bereitgestellt wurden und nicht aus dem eigenen Land stammen.

Laut UN-Vorgaben müssen zwei Drittel der zivilen Mitarbeiter einer Friedenmission aus dem betroffenen Land stammen. Sie haben Priorität bei jeglicher Fortbildung. Die Schulungseinheit muss den Kontrollinstanzen die genauen Zahlen regelmäßig nennen. Die größten Chancen, an einer Schulung teilzunehmen, haben einheimische Frauen. Doch von den nationalen Kräften sind gegenwärtig nur knapp 20 Prozent Frauen; unter den 16 NPOs (National Professional Officer), die höchste Stellung für einheimisches Personal, befindet sich keine Frau. Dies zu ändern, ist schwer: Ausbildungsmängel im betroffenen Land können von den UN innerhalb des befristeten Zeitrahmens einer Mission kaum behoben werden.

Die einheimischen UN-Mitarbeiter gehören zu den Besserverdienern im Land. In vielen Jahren der Mitarbeit werden sie nicht nur ständig fortgebildet, sie sammeln auch wertvolle Erfahrung innerhalb des UN-Systems. Sie sollen Teil des Rückgrats einer neuen Zivilgesellschaft sein, die sich im Idealfall nach Abzug der UN-Friedensmission herausbildet.

Eine Tatsache ist, dass die Mehrheit der internationalen Mitarbeiter in neuen Friedensmissionen aus früheren Einsatzgebieten der UN stammt. Personal aus Liberia, Sierra Leone, Haiti und dem ehemaligen Jugoslawien findet sich nun zahlreich in den neuen Friedensmissionen. Mit dem UN-Gehalt bauen sie in ihren Heimatländern kleine Unternehmen auf und finanzieren Immobilien und Ausbildung innerhalb der Großfamilie. So kommt das Geld der Wirtschaftsförderung des Herkunftslands zugute.

2500 Kongolesen gehören der MONUSCO an (ohne die zahlreichen Tagelöhner). Das sind bei einer Bevölkerung von 60 Millionen und einer Arbeitslosenquote von 90 Prozent nicht viel. Die UN können jedoch nicht leisten, was eigentlich die Aufgabe der nationalen Regierung für die Entwicklung des Landes wäre.

## Resümee und Empfehlungen

Äußerst schwach waren anfänglich (im Jahr 2004) Struktur und Vorgaben, wie die Weiterbildung in Friedensmissionen zu gestalten sei. Man wurde mehr oder weniger sich selbst überlassen, und jede Ausbildungseinheit »wurschtelte vor sich hin«, um missionsgerecht zu arbeiten.

Wichtig für eine gut funktionierende Ausbildungseinheit ist die prominente Aufhängung innerhalb der Mission; hinzu kommen ein Team von qualifizierten Mitarbeitern und ein ausreichendes Budget. Für eine Friedensmission von der Größe der MONUSCO

muss eine Position als Ausbildungsleiter (Chief Training Officer) in Höhe der Besoldungsstufe P5 eingeplant werden. Für 500 zivile Mitarbeiter in einer Mission sollte mindestens ein Ausbildungsmitarbeiter zuständig sein. Das wären für die MONUSCO als absolutes Minimum zehn Stellen (ohne die Leitungsposition). Vergessen werden darf nicht: Die UN sind ein multikultureller Raum in jeder Beziehung; dies erfordert mehr Verständnis und mehr Zeit.

Der »Chief Training Officer« hat weitreichende Funktionen, als Leiter des Schulungszentrums ist er oder sie für die Vermittlung zwischen allen Ausbildungskomponenten der Mission zuständig, für die Militärs, UN-Polizei, die spezialisierten Ausbildungsabteilungen (die es in großen Missionen gibt, etwa in den Bereichen Wahlen, Flugsicherheit, Gender oder Verhaltens- und Disziplinfragen) sowie auch für Kontakte mit allen anderen UN-Institutionen außerhalb der Friedensmissionen vor Ort. Letztere sollten gleichermaßen in die Schulungszentren eingebaut werden und von institutionalisierter Ausbildung profitieren. Das gelingt jedoch nur, wenn entsprechend Schulungspersonal für den größeren Aufwand vorhanden ist.

Aufgrund der hohen Fluktuation und der vorgeschriebenen Rotation in Friedensmissionen wurden Übergabeprotokolle und »Lessons learned«-Berichte Pflicht. Niemand darf nun eine Mission verlassen, ohne einen Bericht zu hinterlassen, damit das Wissen nicht verloren geht. Für die Einarbeitung eines Nachfolgers sollte die Durcharbeitung dieser Berichte obligatorisch sein. Was die Ausbildung betrifft, so gab es, wie bereits erwähnt, keine einheitliche Struktur. Es muss aber diesbezüglich bindende Leitlinien geben. Auch die Zusammenarbeit mit den Missionen in Nachbarländern sollte institutionalisiert werden, denn dadurch könnten Ressourcen und Finanzmittel eingespart werden. Die Zusammenarbeit unter den Missionen hat zwar begonnen, ist aber mehr oder weniger abhängig vom Engagement der jeweiligen Leiter der Ausbildungseinheit. Der bislang schwach aufgestellten Einheit der MONUSCO hat eine solche Zusammenarbeit geholfen.

Persönlich gesehen hatte ich an einem bestimmten Punkt die Selbstausbeutung Leid und reichte meine Kündigung ein. In meinem Abschlussbericht nannte ich die geschilderten Probleme als Gründe für diesen Schritt. Vermutlich hat niemand den Bericht gelesen, denn meinem Nachfolger ergeht es augenscheinlich heute auch nicht besser. Er hatte mich vor kurzem um Rat gefragt, wie er sein Arbeitspensum bewerkstelligen soll.

Mein Fazit lautet: Wenn durch Weiterbildung das Arbeitsvermögen der Missionsangehörigen verbessert werden soll, – was die Ausbildungsabteilung in der MONUSCO in einem gewissen Umfang erreichte –, dann darf das Personal in dieser Abteilung nicht ausgebeutet werden.

Die Mehrheit der internationalen Mitarbeiter in neuen Friedensmissionen stammt aus früheren Einsatzgebieten der UN.

Wichtig für eine gut funktionierende Ausbildungseinheit ist die prominente Aufhängung innerhalb der Mission; hinzu kommen ein Team von qualifizierten Mitarbeitern und ein ausreichendes Budget.

# 50 Jahre Zeitschrift VEREINTE NATIONEN im Deutschen Bundestag

Wolfgang Ehrhart



**Wolfgang Ehrhart**, geb. 1950, ist Referent der Arbeitsgruppe Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion. Er ist langjähriger Autor der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN und war von Oktober 2002 bis Dezember 2003 Vorsitzender des Bundesvorstands der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN).

Seit 50 Jahren erhält jedes Mitglied der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) alle zwei Monate die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN. Gleichwohl ist sie keine Mitgliederzeitschrift im herkömmlichen Sinne; Berichte und Informationen über die Aktivitäten und Veranstaltungen des Vereins sind eher die Ausnahme. Die Zeitschrift ist in erster Linie ein Fachorgan, das sich mit Fragestellungen und Entwicklungen in allen Bereichen der Weltorganisation befasst. Wissenschaftliche Beiträge finden sich hier ebenso wie Untersuchungen und Erfahrungsberichte von Experten und Praktikern, die im verzweigten System der Vereinten Nationen beruflich tätig sind oder waren oder sich als Politiker, Berater oder Journalist mit der Politik der Vereinten Nationen auseinandergesetzt haben.

Dem entspricht, dass sich die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nicht nur an ein wissenschaftliches, sondern ausdrücklich an ein breites Publikum richtet, auch an Politiker, Ministerialbeamte, Abgeordnete und deren Berater und Mitarbeiter. Aus eigener Erfahrung weiß ich, dass für diejenigen im Deutschen Bundestag, die sich mit Themen und Fragestellungen der Organe und Programme der Weltorganisation auseinandersetzen, VEREINTE NATIONEN seit vielen Jahren eine feste Größe ist. Die Rezeption der Zeitschrift im Parlament wird schon dadurch sichergestellt, dass sie unabhängig von der Mitgliedschaft der Abgeordneten in der DGVN einer Auswahl von Mitgliedern des Bundestages zugestellt wird, die folgenden Ausschüssen angehören: Auswärtiger Ausschuss, Unterausschuss Vereinte Nationen, Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Verteidigungsausschuss und der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Wilfried Skupnik urteilte, dass sich der Bundestag in den siebziger und achtziger Jahren »eher geschäftsmäßig und lustlos mit dem Thema der Vereinten Nationen« beschäftigt hat (VN, 4/1980). Für die folgenden Jahrzehnte lässt sich dieses Verdikt jedoch nicht aufrechterhalten. Die mit dem Ende des Kalten Krieges einsetzende Aufwertung der bis dahin weitgehend blockierten Weltorganisation führte auch in Deutschland zu verstärkten Diskussionen über die Beziehung zwischen dem wiedervereinigten Land und den Vereinten Nationen. Im Jahr 1994 erging in Karlsruhe ein Urteil, wonach die Bundesregierung berechtigt ist, im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit bewaffnete Streitkräfte im Ausland einzusetzen, wenn zuvor eine konstitutive Zustimmung des Bundestages vorliegt. In den neunziger Jahren fanden große UN-Weltkonferenzen statt und die Reform von Organen und Strukturen der Vereinten Nationen rückte in den Fokus der Weltöffent-

lichkeit. Diese Entwicklungen fanden im Parlament ihren Widerhall.

Mit der Einrichtung des Unterausschusses Vereinte Nationen im Jahr 1991 hat die Auseinandersetzung mit dem UN-System im Bundestag eine institutionelle Grundlage erhalten. Er thematisierte neue Fragestellungen wie Auslandseinsätze, Strukturreformen, Finanzierung der Weltorganisation, der Anteil deutscher Bediensteter im UN-System und vieles mehr. Von hier gingen die Impulse für Anträge und Debatten zur Reform der Vereinten Nationen im Plenum aus. Ebenso initiierte der Unterausschuss den Mehrheitsbeschluss des Deutschen Bundestages, der die Bundesregierung verpflichtet, dem Parlament alle zwei Jahre einen Bericht über die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinten Nationen vorzulegen.

Die Zeitschrift VEREINTE NATIONEN hat diese Entwicklungen immer nachgezeichnet. Nach der Gründung des Unterausschusses Vereinte Nationen trat der damalige Chefredakteur der Zeitschrift Volker Weyel an mich heran und bat mich, über die Beratungen und Beschlüsse sowohl des Unterausschusses als auch des Plenums in der Zeitschrift zu berichten (VN, 4/1993, 6/1993, 4/1996, 5/1997, 4/1998). Damals arbeitete ich als Büroleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter des SPD-Abgeordneten Eberhard Brecht, der 1991 zum Vorsitzenden des neu gegründeten Unterausschusses Vereinte Nationen gewählt wurde. Zu meinen Aufgaben gehörte es, Themenvorschläge für die Tagesordnung des Unterausschusses zu erarbeiten und die dafür wichtigen Informationen bereit zu stellen. Hierfür war die Zeitschrift eine unentbehrliche Informations- und Inspirationsquelle. Der Beitragsteil, die Berichte aus dem Bereich der Vereinten Nationen sowie die Dokumentation boten unentbehrliche Hilfe zur Vorbereitung und Begleitung der parlamentarischen Beratung von Themen und Problemen, die das System der Vereinten Nationen betrafen.

VEREINTE NATIONEN gewinnt außerdem immer wieder Mitglieder des Deutschen Bundestages als Autoren. So finden sich Analysen und Beiträge unter anderem von: Gerhart Baum, Willy Brandt, Eberhard Brecht, Horst Ehmke, Ehrhard Eppler, Volker Hauff, Armin Laschet, Rolf Mützenich, Rita Süßmuth, Richard von Weizsäcker, Heidemarie Wiecek-Zeul und Christoph Zöpel. Dieser Weg sollte fortgesetzt, gegebenenfalls noch ausgebaut werden. Denn auf diese Weise trägt die Zeitschrift nicht nur dazu bei, der verzweigten Politik der Vereinten Nationen im Bundestag mehr Beachtung und Gewicht zu verleihen, sie selbst verstärkt zudem ihre Resonanz und Anerkennung bei Politikern und Abgeordneten, die sie aus meiner Erfahrung allemal verdient.

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Politik und Sicherheit

### Sicherheitsrat: Tätigkeit 2011

- Zwei neue Friedensmissionen und eine politische Mission eingesetzt
- Militärisches Eingreifen zum Schutz von Zivilisten autorisiert
- Reformbemühungen stagnieren weiterhin

Martin Binder · Monika Heupel

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Katharina Höne, Sicherheitsrat: Tätigkeit 2010, VN, 3/2011, S. 127ff., fort.)

Im Jahr 2011 lag der Schwerpunkt der Bemühungen des **Sicherheitsrats der Vereinten Nationen** zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit auf Afrika. Insbesondere die Resolutionen zu Libyen haben breites öffentliches Interesse auf sich gezogen. Das Gros der Resolutionen wurde, wie bereits in den vergangenen Jahren, einstimmig beschlossen; Vetos und Enthaltungen blieben die Ausnahme. Neben konkreten Konflikten und Krisen beschäftigte sich der Rat weiterhin mit zahlreichen Querschnittsthemen. Die Debatte um die Reform des Sicherheitsrats wurde weitergeführt, zu bedeutsamen Fortschritten kam es jedoch nicht.

Der Sicherheitsrat kam im Berichtszeitraum zu 213 öffentlichen Sitzungen zusammen, 31 Sitzungen mehr als im Jahr 2010. Er verabschiedete 66 Resolutionen und 22 Erklärungen des Präsidenten und blieb damit auf dem Vorjahresniveau.

Neben den fünf ständigen Mitgliedern China, Frankreich, Großbritannien, Russland und den Vereinigten Staaten gehörten dem Sicherheitsrat im vergangenen Jahr die folgenden zehn nichtständigen Mitglieder an: Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Deutschland, Gabun, Indien, Kolumbien, Libanon, Nigeria, Portugal und Südafrika.

### Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten

Vom Sicherheitsrat behandelte Konflikte und Krisen

Der Sicherheitsrat verabschiedete im Jahr 2011 Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu Konflikten und Krisen in folgenden Ländern und Regionen: Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Haiti, Irak, Jemen, Kosovo, Libanon, Liberia, Libyen, Nepal, Palästina, Sierra Leone, Somalia, Sudan und Südsudan, Syrien, Timor-Leste, Westafrika, Westsahara, Zentralafrikanische Region, Zentralafrikanische Republik und Zypern.

Anders als im Jahr 2010, in dem keine neuen Missionen geschaffen wurden, autorisierte der Sicherheitsrat im Jahr 2011 zwei neue Friedensmissionen in Sudan und eine neue politische Mission in Libyen. Darüber hinaus richtete er zwei neue Sanktionsausschüsse ein: einen Ausschuss zur Überwachung der Sanktionen gegen Libyen nach Resolution 1970 und einen Ausschuss zur Überwachung der Sanktionen gegen die Taliban gemäß Resolution 1988. Letzterer ist entstanden durch die Ausgliederung der Taliban aus dem im Jahr 1999 eingerichteten Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss. Überdies empfahl der Rat der UN-Generalversammlung die Aufnahme des neuen Staates Südsudan in die Vereinten Nationen (S/PRST/2011/14).

Fast zwei Drittel der Resolutionen bezogen sich auf Konflikte und Krisen in Afrika (40 von 66). Besondere Aufmerksamkeit widmete der Rat den Konflikten in Côte d'Ivoire, Libyen, Somalia und Sudan.

Vor allem in der ersten Jahreshälfte beschäftigte er sich verstärkt mit dem Konflikt in **Côte d'Ivoire**. Im Januar reagierte der Sicherheitsrat auf die sich verschlechternde Sicherheitslage und den politischen Stillstand im Nachgang der umstrittenen Präsidentschaftswahlen vom 28. November 2010 mit einer Aufstockung der UN-Mission in Côte d'Ivoire

(UNOCI) um 2000 Soldaten (S/RES/1967). Im Februar verlängerte er in Resolution 1968 die vorübergehende Verlegung von Teilen der UN-Mission in Liberia (UNMIL) nach Côte d'Ivoire. Als die Gewalt in Abidjan eskalierte und sich zunehmend gegen Zivilisten richtete, ergriff der Sicherheitsrat weitreichende Maßnahmen. Erstens forderte er am 30. März den abgewählten, aber immer noch im Amt befindlichen ehemaligen Präsidenten Laurent Gbagbo zum sofortigen Rücktritt auf. Zweitens verhängte er Sanktionen gegen Gbagbo und dessen Gefolgsleute und drittens ermächtigte er die UNOCI, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Zivilisten zu schützen (S/RES/1975). Nach der Verhaftung Gbagbos am 11. April verabschiedete der Rat Maßnahmen zur Unterstützung des Friedensprozesses. So verlängerte er das Waffenembargo, das Verbot des Diamantenhandels und die Reise- und Finanzsanktionen gegen ausgewählte Personen (S/RES/1980) sowie das Mandat der UNOCI (S/RES/1981). Außerdem verlängerte er die vorübergehende Verlegung einzelner Einheiten der UNMIL nach Côte d'Ivoire (S/RES/1992), um der fragilen Sicherheitslage entlang der Grenze zwischen Côte d'Ivoire und Liberia Rechnung zu tragen.

Mit seinen Resolutionen 1970 und 1973 zu **Libyen** reagierte der Sicherheitsrat auf die hohe Zahl ziviler Opfer während des Bürgerkriegs, die er dem harten Vorgehen der Truppen von Staatschef Muammar al-Gaddafi anlastete. Am 26. Februar verlangte der Sicherheitsrat in Resolution 1970 einstimmig ein sofortiges Ende der Gewalt, verhängte ein Waffenembargo gegen Libyen, belegte Gaddafi, seine Familie und ausgewählte Regimeangehörige mit Reisesanktionen und fror deren Vermögen ein. Zugleich überwies der Rat die Situation an den Internationalen Strafgerichtshof. Knapp drei Wochen später, am 17. März, forderte der Sicherheitsrat in seiner im Nachgang viel diskutierten Resolution 1973 einen sofortigen Waffenstillstand und autorisierte den Einsatz »aller notwendigen Maßnahmen« zum Schutz von Zivilisten sowie eine Flugverbotszone über Libyen,



die schließlich von der NATO durchgesetzt wurde. Nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes und dem Rückgang der Kämpfe beschloss der Sicherheitsrat im September die (politische) Unterstützungsmission in Libyen (UNSMIL). Die Mission soll nationale Akteure dabei unterstützen, die öffentliche Sicherheit wiederherzustellen, den Staatsaufbau voranzutreiben, sich um nationale Aussöhnung zu bemühen, eine Verfassung auszuarbeiten und Wahlen vorzubereiten (S/RES/2009). Sieben Tage nach dem Tod Gaddafis am 20. Oktober hob der Sicherheitsrat in Resolution 2016 die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz von Zivilisten sowie auf die Flugverbotszone aus Resolution 1973 mit Wirkung zum 1. November auf und beendete damit das Mandat der NATO.

In **Somalia** bemühte sich der Sicherheitsrat mit fünf Resolutionen, den Staatsbildungsprozess zu unterstützen, der Gewalt gegen Zivilisten Einhalt zu gebieten und das Problem der Piraterie anzugehen. Im März forderte er die UN-Mitgliedstaaten in Resolution 1972 auf, die rasche Bereitstellung dringend benötigter humanitärer Hilfe zu erleichtern und verurteilte jede Politisierung der Hilfe. Im Juli verschärfte der Rat sein Sanktionsregime gegen Somalia und verlängerte gleichzeitig das Mandat der Überwachungsgruppe (S/RES/2002). Im Herbst verlängerte er in Resolution 2010 das Mandat der Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM). Außerdem forderte er in Resolution 2015 alle Mitgliedstaaten auf, über ihre in Bezug auf die Strafverfolgung von Seeräubern ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten und ermächtigte erneut Akteure, die mit der somalischen Regierung zusammenarbeiten, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um die Seeräuberei zu bekämpfen (S/RES/2020).

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit war **Sudan**. Im Mittelpunkt stand dabei die Bearbeitung des Konflikts um die Unabhängigkeit des Südens und damit einhergehender Grenzstreitigkeiten. Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat die beiden einzigen neuen Friedensmissionen, die er im Jahr 2011 autorisierte, nach Sudan entsandte, weist auf die Bedeutung hin, die der Sicherheitsrat dem Konflikt beimaß: Im Juni beschloss er die Entsendung der Interim-Sicherheitsgruppe der Vereinten

Nationen für Abyei (UNISFA). UNISFA hat die Aufgabe, die Entmilitarisierung der Region Abyei zu überwachen, die Bereitstellung humanitärer Hilfe zu erleichtern und Zivilpersonen zu schützen (S/RES/1990). Einen Monat später autorisierte der Sicherheitsrat die Mission der Vereinten Nationen in der Republik Südsudan (UNMISS). Aufgabe dieser Mission ist, bei der Konsolidierung des brüchigen Friedens und dem Aufbau staatlicher Strukturen zu helfen (S/RES/1996). Darüber hinaus verlängerte der Rat in Resolution 2003 das Mandat des Hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) sowie in Resolution 1982 das Mandat der Sachverständigengruppe für die Überwachung der Sanktionen gegen Sudan.

### Uneinigkeit bei formalen Abstimmungen

Wie in den vergangenen Jahren wurden fast alle Entscheidungen des Sicherheitsrats im Konsens getroffen. Nur zwei Resolutionsentwürfe wurden durch das Einlegen eines Vetos durch ein ständiges Mitglied abgelehnt. Die UN-Botschafterin der USA Susan Rice legte im Februar ein Veto gegen einen Resolutionsentwurf ein, der die **israelische Siedlungspolitik** auf palästinensischem Territorium verurteilte (S/2011/24). Der Resolutionsentwurf bezeichnete die israelischen Siedlungen auf palästinensischem Territorium, das seit 1967 von Israel besetzt ist, als illegal und forderte die unverzügliche Einstellung jeglicher israelischer Siedlungsvorhaben. Rice betonte, dass ihr Land die Legitimität der israelischen Siedlungspolitik zwar entschieden in Frage stelle, dass aber jede Handlung des Sicherheitsrats danach beurteilt werden müsse, ob sie einer Verhandlungslösung des israelisch-palästinensischen Konflikts zuträglich sei. Dies treffe aber auf den Resolutionsentwurf nicht zu, denn dieser berge das Risiko, dass sich die Position beider Streitparteien weiter verhärteten.

China und Russland legten im Oktober ein Veto gegen einen Resolutionsentwurf zum Konflikt in **Syrien** ein. Der Entwurf, unter anderem von Deutschland und Frankreich eingebracht, verurteilte entschieden die Anwendung von Gewalt gegen Zivilisten durch die syrischen Staatsorgane und fordert ein sofortiges Ende

der Gewalt (S/2011/612). Außerdem stellte der Entwurf Sanktionen und andere Zwangsmaßnahmen gegen die syrische Regierung in Aussicht. Damit ging er über eine Erklärung des Präsidenten vom August hinaus, die ebenfalls die Gewalt gegen Zivilisten verurteilt und ein Ende der Gewalt angemahnt, aber keine Sanktionen angedroht hatte (S/PRST/2011/16). China und Russland begründeten ihre Ablehnung des Resolutionsentwurfs damit, dass die Androhung von Sanktionen kontraproduktiv sei und der Sicherheitsrat stattdessen Dialog zwischen den Konfliktparteien fördern solle. Außerdem verwiesen sie auf das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten. Der Vertreter Russlands zeigte sich darüber hinaus besorgt darüber, dass die Umsetzung von Resolution 1973 gegen Libyen als Präzedenzfall dienen und sich die NATO dementsprechend auch zur Umsetzung einer ähnlichen Resolution gegen Syrien ermächtigen könne.

Drei Resolutionen wurden mit Enthaltungen verabschiedet. Die größten Wellen schlugen die Enthaltungen bei der Abstimmung zu Resolution 1973, mit welcher der Sicherheitsrat eine Flugverbotszone über **Libyen** autorisierte und die Ergreifung aller notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilpersonen erlaubte. Neben Deutschland enthielten sich auch Brasilien, China, Indien und Russland. Russland kritisierte, dass der Resolutionstext viele Fragen unbeantwortet lasse, unter anderem wie, durch wen und im Rahmen welcher Beschränkungen die Maßnahmen durchgesetzt werden sollten. Gemeinsam mit China sprach sich Russland für eine friedliche Beilegung des Konflikts aus. Deutschland begründete seine Enthaltung damit, dass ein militärisches Eingreifen in Libyen erhebliche Gefahren berge und seine Regierung die Erfolgsaussichten einer militärischen Intervention kritisch beurteile (Vgl. dazu Manuel Fröhlich/Christian Langehenke, *Enthaltbarkeit bei Enthaltungen*, VN, 4/2011, S. 163ff.).

Resolution 1984 wurde ebenfalls nicht im Konsens verabschiedet. Mit dieser Resolution verlängerte der Sicherheitsrat das Mandat der Sachverständigengruppe, die an der Überwachung der Sanktionen gegen **Iran** beteiligt ist. Libanon enthielt sich der Stimme und bekräftigte damit seine Ablehnung einer früheren Resolution, mit

der das Sanktionsregime gegen Iran verschärft worden war, um die Regierung zur Offenlegung ihres Atomprogramms zu bewegen (S/RES/1929). Der Vertreter Libanons verwies auf die Bedeutung der Ausgewogenheit des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags zwischen Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und friedlicher Nutzung von Atomenergie durch Entwicklungsländer insbesondere im Nahen Osten. Außerdem sprach er sich für einen Nahen Osten ohne Nuklearwaffen aus.

Zu Enthaltungen kam es ebenfalls bei der Verabschiedung von Resolution 2023 am 5. Dezember, mit der der Sicherheitsrat sein Sanktionsregime gegen Eritrea bekräftigte. In der Resolution wurde Eritrea aufgefordert, alle direkten und indirekten Bemühungen zu unterlassen, andere Staaten in Ostafrika zu destabilisieren. Zugleich wies er alle Staaten an, Geschäftsabschlüsse mit Eritreas Bergbauindustrie einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. China und Russland enthielten sich der Stimme. Der Vertreter Chinas begründete seine Enthaltung damit, dass die Sanktionen die Existenzgrundlage der eritreischen Bevölkerung gefährden könne. Der Vertreter Russlands unterstrich, dass seine Regierung viele Sorgen der ostafrikanischen Staaten nachvollziehen könne und Terrorismus dezidiert ablehne. Gleichwohl sei er der Ansicht, dass dem Sicherheitsrat keine Beweise für die Verantwortung Eritreas für einen Angriff auf einen Gipfel der Afrikanischen Union im Januar vorlägen.

### Thematische Arbeit

Wie in den Vorjahren verabschiedete der Sicherheitsrat neben Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten zu konkreten Krisen und Konflikten auch thematische Resolutionen. Die Themen waren: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Auswirkung von HIV/Aids auf den Frieden und die Sicherheit in Afrika, Terrorismusbekämpfung, die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda, Kinder und bewaffnete Konflikte, Frauen und Frieden und Sicherheit, Sicherheitssektorreform, vorbeugende Diplomatie, Partnerschaft mit truppen- und polizeistellenden Ländern in Friedenssicherungseinsätzen, Folgen des Klimawandels für die Sicherheit sowie Bedeutung der Institutionenbildung in Postkonfliktländern.

Vor allem drei Themen stellen dabei Neuerungen im Vergleich zu den Vorjahren dar: Erstens warnte der Sicherheitsrat in einer von Deutschland eingebrachten Erklärung des Präsidenten davor, dass bestehende Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch mögliche **Folgen des Klimawandels** verstärkt werden können. Insbesondere wies er darauf hin, dass ein Anstieg des Meeresspiegels die Sicherheit tiefliegender Inselstaaten bedrohen könne. Der Generalsekretär wird ersucht, konfliktrelevante Aspekte des Klimawandels in seinen künftigen Berichten zu berücksichtigen (S/PRST/2011/15).

Zweitens kam der Sicherheitsrat im September auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zu einer Aussprache zum Thema **vorbeugende Diplomatie** zusammen und verabschiedete eine Erklärung des Präsidenten (S/PRST/2011/18). Damit griff er ein Thema wieder auf, das in den vergangenen Jahren wenig Aufmerksamkeit erfahren hatte. Anlass war die Diskussion des ersten Berichts eines Generalsekretärs zum Thema vorbeugende Diplomatie, den Ban Ki-moon zum 50. Todestag des ehemaligen Generalsekretärs Dag Hammarskjöld vorgelegt hatte (S/2011/552).

Drittens beschäftigte sich der Rat mit dem Thema **Sicherheitssektorreform**. In einer Erklärung des Präsidenten vom Oktober wurde betont, dass die Einrichtung eines effektiven und rechenschaftspflichtigen Sicherheitssektors ein Eckpfeiler des Friedens und der nachhaltigen Entwicklung sei. Überlegungen zur Sicherheitssektorreform sollen deshalb bei der Planung von Friedenssicherungs- und Friedenskonsolidierungseinsätzen der Vereinten Nationen einen wichtigen Platz einnehmen (S/PRST/2011/19).

### Länderbesuche

Im Jahr 2011 unternahm der Sicherheitsrat miteinander verbundene Länderbesuche nach Sudan, Äthiopien und Kenia. Bei den Gesprächen in **Sudan**, die kurz vor der am 9. Juli 2011 erfolgten Unabhängigkeit des Südens stattfanden, wurden offene Punkte des Friedensabkommens von 2005 thematisiert. Der Besuch in **Äthiopien** diente Gesprächen zur Kooperation der Vereinten Nationen mit der Afrikanischen Union. Der Besuch in **Kenia** ermöglichte Gespräche zur Lage in

Somalia und der Lage somalischer Flüchtlinge in Kenia.

### Reform

Die Reform der Arbeitsweise und der Zusammensetzung des Sicherheitsrats war Ende des Jahres sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat Gegenstand öffentlicher Debatten. Die Debatten legten vor allem bestehende Differenzen zwischen den eher am Status quo orientierten ständigen Mitgliedern einerseits und den übrigen UN-Mitgliedstaaten andererseits offen. Zugleich wurde aber auch deutlich, dass es nach wie vor keiner der Staatenkoalitionen, die Reformvorschläge entwickelt hatten, gelang, eine Mehrheit der Staaten hinter sich zu bringen.

Im November fand, wie bereits im Vorjahr und zum vierten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen, eine öffentliche Debatte im Sicherheitsrat zu den Arbeitsmethoden des Gremiums statt. Etliche Staatenvertreter forderten den Rat auf, für mehr Transparenz zu sorgen, ohne dabei die Wirksamkeit und Effizienz des Gremiums zu gefährden. Die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats unterstützten viele der vorgetragenen Reformvorschläge, verwiesen zugleich aber auf die Notwendigkeit nichtöffentlicher Treffen. Eine weitere Forderung waren engere Beziehungen des Sicherheitsrats zu anderen UN-Gremien und zu UN-Mitgliedstaaten, die nicht im Sicherheitsrat vertreten sind. So sprachen sich viele Redner für engere Beziehungen zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat, der Kommission für Friedenskonsolidierung, Regionalorganisationen und truppenstellenden Staaten aus. Deutschland erhielt breite Unterstützung für seinen Hinweis, wonach eine Reform der Arbeitsmethoden nicht ausreiche, sondern durch eine faire Repräsentation der UN-Mitgliedstaaten ergänzt werden müsse (SC/10466).

**Quellen:** Report of the Security Council,

1 August 2010 – 31 July 2011, General Assembly, Official Records, Sixty-Sixth Session, New York 2011, UN Doc. A/66/2; Security Council Round-up 2011, Department of Public Information, United Nations, New York 2011, UN Doc. SC/10518;

**Allgemeine Informationen:** Security Council Report, [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org)

**B-Waffen-Übereinkommen:  
7. Überprüfungskonferenz 2011**

- Keine Einigung auf strengere Verifikation und ›Compliance‹
- Prozess zur Beobachtung wissenschaftlicher Fortschritte eingerichtet

Una Becker-Jakob · Kathryn Nixdorff

(Dieser Beitrag setzt den Bericht über das B-Waffen-Übereinkommen von Hans Günter Brauch, VN, 2/2007, S. 73ff., fort.)

Angriffe mit biologischen Waffen waren bislang glücklicherweise äußerst rar, und auch die Zahl derjenigen Staaten, die verdächtigt werden, sich diese Waffen beschaffen zu wollen, ist in den vergangenen Jahren gesunken. Allerdings haben terroristische Vereinigungen mehrfach ihr Interesse an Biowaffen zum Ausdruck gebracht, und die rasanten Entwicklungen in den Biowissenschaften bergen neben den zahlreichen nützlichen Anwendungsmöglichkeiten auch neues Missbrauchspotenzial.

Vor diesem Hintergrund fand vom 5. bis 22. Dezember 2011 in Genf die 7. Überprüfungskonferenz der **Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung** (kurz: **B-Waffen-Übereinkommen – BWÜ**) statt. Auf den BWÜ-Überprüfungskonferenzen, die alle fünf Jahre stattfinden, bewerten die Vertragsstaaten rückblickend die Funktionsweise des Vertrags und verabschieden gegebenenfalls neue Interpretationen. Die Konferenzen bieten zudem die Möglichkeit, zusätzliche Vereinbarungen zu treffen und das BWÜ zu stärken.

Seit fast 40 Jahren verbietet das BWÜ die Entwicklung, Herstellung und Lagerung von biologischen Waffen. Es wurde 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft. Bis heute (Stand: Mai 2012) sind ihm 165 Staaten beigetreten (darunter auch der Vatikan, die Cookinseln sowie Niue, die nicht Mitglieder der UN sind). Zwölf Staaten, darunter Syrien und Ägypten, haben es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Zu den 19 Nichtmitgliedern zählt Israel. Neben dem umfassenden Biowaffenverbot enthält der Vertrag unter anderem die Verpflichtung, die Verbreitung von Biowaffen zu verhindern (Artikel III), die Bestimmungen in nationales

Recht umzusetzen (Artikel IV), anderen Vertragsstaaten im Falle eines Biowaffenangriffs beizustehen (Artikel VII) und »weitestmöglich« bei der friedlichen Nutzung der Biotechnologie zusammenzuarbeiten und die Entwicklung in diesem Bereich zu fördern (Artikel X). Anders als etwa das Chemiewaffen-Übereinkommen verfügt das BWÜ nicht über ein Verifikationssystem, mit dem mögliche Vertragsbrüche aufgedeckt und untersucht werden könnten. Die Mitglieder sind lediglich angehalten, bei auftretenden Problemen einander zu konsultieren (Artikel V), und sie können den UN-Sicherheitsrat ersuchen, vermutete Vertragsverstöße zu untersuchen (Artikel VI). Seit 1987 sind die Vertragsstaaten zudem aufgefordert, jährlich für das Biowaffenverbot relevante Informationen als vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) an alle Vertragsstaaten zu übermitteln.

Zwischen 1995 und 2001 wurden Verhandlungen über die Einführung wirksamerer Verifikations- und ›Compliance‹-Maßnahmen geführt, die aber 2001 scheiterten. Die heftige Kontroverse darüber hätte beinahe zum Zusammenbruch des Regimes geführt und hemmt nach wie vor seine Dynamik. Unter Verifikation versteht man die Überprüfung der Vertragseinhaltung (Compliance) und gegebenenfalls die Aufdeckung von Vertragsbrüchen. ›Compliance‹-Maßnahmen schließen Verifikation mit ein, bezeichnen aber darüber hinaus auch Maßnahmen, mit denen Vertragstreue demonstriert und sichergestellt sowie auf Vertragsbrüche reagiert werden kann. Während die USA das BWÜ für nicht verifizierbar halten, fordern einige Mitglieder der Bewegung der Blockfreien (NAM) und Russland, zu den Verhandlungen um ein Verifikationsprotokoll zurückzukehren. Einige westliche und andere Staaten halten am langfristigen Ziel eines verbesserten ›Compliance‹-Systems fest, zeigen sich aber bei der Wahl der Strategien flexibler. Die Verlagerung der Betonung von Verifikation auf ›Compliance‹ bei diesen Akteuren steht einerseits für die technologischen Entwicklungen, die die Verifikation im klassischen Sinne für das BWÜ erschweren; andererseits stellt sie den Versuch dar, über den breiter gefassten Begriff ›Compliance‹ den gesamten Themenbereich wieder ›diskussionsfähig‹ zu machen.

Stand die 6. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 noch ganz im Zeichen der Krise um das BWÜ-Protokoll, und diente sie in erster Linie der Konsolidierung des Regimes, knüpften sich an die 7. Überprüfungskonferenz 2011 große Erwartungen. Man hoffte, es seien nun Fortschritte hin zu einer effektiveren Bekämpfung biologischer Gefahren und zu intensiverer internationaler Zusammenarbeit möglich. Mit einem Grußwort des UN-Generalsekretärs wurde die Konferenz am 5. Dezember 2011 eröffnet. In der Generaldebatte hatten die Vertragsstaaten Gelegenheit, ihre nationalen Positionen und Prioritäten für die Konferenz vorzustellen. Auch Vertreter internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) konnten zu den Vertragsstaaten sprechen. Als Novum in den Verfahrensregeln blieben diesmal auch alle weiteren Plenardiskussionen und -verhandlungen öffentlich zugänglich.

Die Verhandlungen teilten sich in eine rückblickende Überprüfung der einzelnen BWÜ-Artikel und in die Aushandlung neuer Maßnahmen. Die Überprüfung endete mit der Einigung auf eine Abschlusserklärung, in der viele frühere Interpretationen des Vertrags bekräftigt wurden.

Neu sind unter anderem Verweise auf die Bedeutung von verbesserten Maßnahmen zur Laborsicherheit, die ein versehentliches Freisetzen von gefährlichen biologischen Stoffen und den unbefugten Zugriff darauf verhindern sollen. Ergebnis der vorausgegangenen jährlichen Treffen ist, dass sich ein Konsens darüber herausgebildet hat, dass solche Maßnahmen zur Vorbeugung und Abwehr von biologischen Gefahren ebenso nötig sind wie die stärker ausdifferenzierten Auslegungen der Beistandspflicht (Artikel VII). Im Jahr 2003 ursprünglich eingeführt, um das Vertragsregime aus der Krise zu führen, erwiesen sich die jährlichen Treffen als nützliche Ergänzung und wurden nach 2006 fortgeführt. Allerdings behielten sie auch in den Jahren 2007 bis 2010 ihren unverbindlichen Charakter als Foren für bloßen Meinungs- und Erfahrungsaustausch bei; Versuche, den Ergebnissen der jährlichen Diskussionen durch die Aufnahme in die Abschlusserklärung mehr Verbindlichkeit zu verleihen, stellten sich äußerst schwierig dar,

so dass hier nur geringe Fortschritte zu verzeichnen waren.

Zusätzlich zur Abschlusserklärung einigten sich die Vertragsstaaten auf weitere Schritte. Bis zur nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 wird es erneut jährliche Treffen in leicht verändertem Format geben. Anstelle jährlich wechselnder Themen werden im nächsten Zyklus in jedem Jahr die Themen ›Überwachung wissenschaftlicher und technologischer Entwicklungen‹, ›Kooperation und Unterstützung‹ sowie ›nationale Umsetzung‹ diskutiert.

Während über das erste Thema Konsens herrschte und nur die konkrete Ausgestaltung diskutiert werden musste, bedienten die beiden anderen jeweils ein wesentliches Anliegen der NAM beziehungsweise der westlichen Gruppe. Zusätzlich wird es in den Jahren 2012 und 2013 um die Überarbeitung der bestehenden VBM gehen sowie 2014 und 2015 um Beistandsprozeduren im Fall eines Biowaffen-Angriffs. Nicht durchsetzen konnten sich Forderungen nach einer weitergehenden Reform der Struktur und der Einrichtung von Arbeitsgruppen zu diesen Themen (wie sie viele Staaten vorgeschlagen hatten) sowie die Forderung nach Entscheidungskompetenzen für die Staatentreffen.

Hinsichtlich der VBM wurden erste Änderungen bereits auf der Konferenz 2011 beschlossen; weitere sollen nach dem Wunsch vieler Staaten in den kommenden Jahren vereinbart werden, um die bisher schwache Beteiligung zu verbessern und die VBM relevanter zu machen. Diese Änderungen würden erst durch einen Beschluss der nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 wirksam. Schließlich wurde entschieden, eine Datenbank einzurichten, die Angebote für und Ersuchen um Unterstützung und Ko-operation bei der friedlichen Nutzung der Biotechnologie, insbesondere beim Ausbau der Möglichkeiten zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten, zusammenführen soll. Diese Datenbank wird von der Unterstützungseinheit für die (Vertrags-)Umsetzung (Implementation Support Unit – ISU) des BWÜ verwaltet, deren Mandat um fünf Jahre verlängert wurde. Eine Aufstockung ihres Personals (gegenwärtig drei volle Stellen), wie sie von vielen Staaten befürwortet wurde, scheiterte daran, dass manche Staaten einer Erhö-

hung des Gesamthaushalts nicht zustimmen – hier hinterließ die weltweite Finanzkrise ihre Spuren.

Sowohl der Einigung auf ein Abschlussdokument als auch den Entscheidungen über zukünftige Maßnahmen gingen heftige und teilweise äußerst kontroverse Diskussionen voraus, die nur in intensiven Schlussverhandlungen hinter verschlossenen Türen aufzulösen waren. Dies erklärt, warum auch bei dieser Überprüfungs-konferenz nur bescheidene Fortschritte erzielt werden konnten. Die heftigsten Debatten entzündeten sich im Laufe der zweiten Woche entlang altbekannter Konfliktlinien hauptsächlich zwischen westlichen und blockfreien Staaten sowie Russland. So herrschen fundamental unterschiedliche Auffassungen über die Kernaufgaben des BWÜ: Während westliche Staaten diese vor allem in den Sicherheitsfunktionen sehen, möchten die Blockfreien die Kooperations- und Entwicklungsdimension gleichberechtigt daneben stellen. Entsprechend versuchten einige Blockfreie, diese Dimension gegenüber früheren Auslegungen des Vertrags deutlich aufzuwerten und zum Kernelement der Überprüfung und der zukünftigen Aktivitäten zu machen. Dies wurde von mehreren westlichen Staaten energisch zurückgewiesen.

Die Frage der Exportkontrollen sorgte ebenfalls erneut für Streit. Zwar wird die Bedeutung nationaler Ausfuhrkontrollen zur Bekämpfung der Biowaffen-Proliferation und des Bioterrorismus heute kaum mehr bestritten; Entwicklungsländer kritisieren aber nach wie vor die Koordinierung westlicher Exportkontrollen in der sogenannten Australiengruppe, die sie als diskriminierend und ungerecht empfinden. An der Frage, ob verbindliche Entscheidungen auch außerhalb der Überprüfungs-konferenzen bei den jährlichen Staatentreffen gefällt werden und inwieweit nichtstaatliche Akteure eingebunden werden könnten, schieden sich ebenfalls die Geister: Während viele Staaten beides befürworteten, um schneller neue Maßnahmen auf den Weg bringen, vorhandene Expertise nutzen und von neuen Regelungen potenziell Betroffene besser einbinden zu können, wehrten sich andere dagegen, weil sie Benachteiligungen aufgrund geringerer Ressourcen sowie den Verlust des staatlichen Entscheidungsmonopols befürchteten. Schließlich

setzte sich die bekannte Kontroverse um Verifikation und ›Compliance‹ fort. Forderungen nach einer Rückkehr zum alten Protokollansatz waren durch die kategorische Ablehnung der USA zum Scheitern verurteilt. Vertreter dieser Forderungen waren umgekehrt nicht bereit, eine vorgeschlagene ›weichere‹ Lösung zu akzeptieren, die zunächst unverbindliche Diskussionen zum Thema vorgesehen und die Entscheidung über Verhandlungen und verbindliche Maßnahmen mindestens bis zur nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 aufgeschoben hätte. Da im Bereich ›Compliance‹ seit Jahrzehnten Nachbesserungsbedarf im Regime besteht, ist dies sicherlich als eine der größten Enttäuschungen der Konferenz zu bewerten.

Eines der positivsten Ergebnisse dürfte neben der Bekräftigung des Biowaffen-Tabus sein, dass die Vertragsstaaten endlich einen Prozess zur Beobachtung relevanter wissenschaftlicher und technologischer Fortschritte eingeleitet haben. Allerdings wurden mehrere konkrete und durchdachte Vorschläge, die den Prozess besser strukturieren und das Thema angemessen behandeln sollten, nicht aufgenommen. Stattdessen wurde eine Liste mit Themenfeldern zusammengestellt, die in den kommenden vier Jahren abgedeckt werden sollen – neben vielen anderen zum Beispiel Überwachungs-, Detektions- und Diagnosetechnologien, Produktions- und Ausbringungstechnologien, Erkenntnisse in Toxikologie und Immunologie, aber auch Verhaltenskodizes und Aufklärungsmaßnahmen für die Naturwissenschaften. Dieser Prozess könnte auch für die beiden großen Konfliktfelder – Verifikation/›Compliance‹ und internationale Kooperation/Technologieaustausch – fruchtbare Ergebnisse bringen. Für die zukünftige Wirksamkeit des Regimes wird daher viel davon abhängen, wie die Vertragsstaaten diesen neuen Prozess gestalten.

**Abschlussdokument:** *Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, Geneva, 5–22 December 2011, Final Document of the Seventh Review Conference, UN Doc. BWC/CONF.VII/7 v. 13.1.2012.*

## Weltraumausschuss:

### Tagungen 2011

- 50 Jahre bemannte Raumfahrt
- 50 Jahre Weltraumausschuss

Annette Froehlich

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Kai-Uwe Schrogl, Weltraumausschuss: Tagungen 2010, VN, 2/2011, S. 78, fort.)

Für den Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums (kurz: Weltraumausschuss) war das Jahr 2011 von zwei wichtigen Ereignissen geprägt: Zum einen ›50 Jahre bemannte Raumfahrt‹ in Gedenken an den ersten bemannten Raumflug des sowjetischen Kosmonauten Juri Gagarin am 12. April 1961; zum anderen die erste Sitzung des Weltraumausschusses (Englisch: **United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – UNCOPUOS**) vor 50 Jahren, am 27. November 1961. Beide Ereignisse würdigten die Vereinten Nationen während der Tagung des Hauptausschusses des Weltraumausschusses vom 1. bis 10. Juni in Wien mit einem Festakt. Die UN-Generalversammlung erklärte den 12. April zum Internationalen Tag der bemannten Raumfahrt (A/RES/65/271). Neben dem Hauptausschuss tagten auch turnusgemäß die beiden Unterausschüsse: Der wissenschaftlich-technische Unterausschuss kam zusammen vom 7. bis 18. Februar 2011 und der Unterausschuss Recht vom 28. März bis 8. April 2011.

### 50 Jahre bemannte Raumfahrt

In seiner Video-Botschaft betonte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit, die friedliche Nutzung des Alls und den praktischen Nutzen der Weltraumforschung für das tägliche Leben. Höhepunkt des Festakts war die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung aller UNCOPUOS-Mitgliedstaaten zur Wahrung und Nutzung des Weltraums zum Wohle der gesamten Menschheit. In einer Podiumsdiskussion wurde auf die Ära der Raumfahrt zurückgeblickt. Während die Anfänge von Konkurrenz zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion geprägt waren, wurden die bemannte Raumfahrt und deren internationale Nutzung inzwischen zum Symbol für die friedliche Zusammenarbeit von Staaten.

Die Internationale Weltraumstation (ISS) ist gleichsam zum Herzstück gemeinsamer wissenschaftlicher Forschung geworden. Die vom UN-Weltraumbüro im Jahr 2010 ins Leben gerufene ›Human Space Technology Initiative‹ (HSTI) bietet Schwellenländern die Möglichkeit, unter Raumfahrtbedingungen auf der ISS zu forschen.

Zudem wurde hervorgehoben, dass die Herausforderungen in der globalisierten Welt nach einer koordinierten Antwort verlangen. Man verwies auf die generellen Vorteile von Kooperationen und den Wert der Raumfahrtforschung und -technologie für die gesamte Weltbevölkerung (Katastrophenhilfe, Klimawandel, Wasserknappheit) und speziell für Entwicklungsländer in den Bereichen Energiemanagement, Landwirtschaft, Telemedizin und -schulung. Analog zur bestehenden erfolgreichen Internationalen Charta für Weltraum und Großkatastrophen (International Charter on Space and Major Disasters) wurde im wissenschaftlich-technischen Unterausschuss vorgeschlagen, eine Internationale Charta für Notfall-Telekommunikation (International Charter for Emergency Telecommunication) zu erarbeiten. Mit ihr soll im Krisenfall der Zugang zur Telekommunikations-Infrastruktur und der Transfer von gegebenenfalls hohen Datenvolumen sichergestellt werden. Allgemein wurde der umfassende positive Effekt der Raumfahrt auf die Wirtschaft betont.

### 50 Jahre Weltraumausschuss

Das 50-jährige Jubiläum des Weltraumausschusses war Anlass, seine Arbeitsweise sowie seine Erfolge und Defizite zu diskutieren. Alle drei Gremien (Unterausschuss Recht, wissenschaftlich-technischer Unterausschuss und der politisch ausgerichtete Hauptausschuss) arbeiten nach dem Konsensprinzip. Damit soll sichergestellt werden, dass die Mehrheit der Entwicklungsländer unter den derzeit 71 Mitgliedstaaten nicht die Minderheit der Staaten, welche bislang im Weltraum aktiv sind, überstimmen kann.

Das Festhalten am Konsensprinzip führt aber immer zu langwierigen Verhandlungen, wenn der politische Druck zur Einigung gering ist. Zwar sprechen sich alle Mitgliedstaaten für mehr Effizienz des Weltraumausschusses aus, jedoch gibt es bislang keinen Konsens darüber, wie dies erreicht werden soll. Vorgeschla-

gen wurde unter anderem, neue Themen mit zeitgemäßen Kommunikationsmitteln (Internet, E-Mail) zu bearbeiten oder auch die Sitzungszeiten des Unterausschusses Recht vorübergehend zu kürzen. Letzteres wurde vorgeschlagen, da sich der Arbeitsschwerpunkt des Weltraumausschusses von der Ausarbeitung internationaler Verträge hin zu Anwendungs- und Kooperationsmöglichkeiten für Schwellenländer verlagert hat. Diese heben in ihren Stellungnahmen stets die Raumfahrttechnologie als Mittel zur Entwicklung ihres Landes hervor. Der Schwerpunkt liegt daher heute auf Kooperation und nachhaltiger Nutzung des Weltraums und weniger auf der Ausarbeitung von Verträgen.

Die Bedeutung von Raumfahrtanwendungen für die Verbesserung der weltweiten Lebensbedingungen haben auch die Vereinten Nationen früh erkannt. So wenden eine Vielzahl an UN-Organisationen Raumfahrttechnologien routinemäßig an und tauschen sich auf der regelmäßig stattfindenden Interinstitutionellen Tagung über Weltraumtätigkeiten zur besseren Koordinierung ihrer raumfahrtgestützten Programme aus.

### Nachhaltige Nutzung des Weltraums

Die neugegründete Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit des Weltraums des wissenschaftlich-technischen Unterausschusses beriet 2011 über die Ausgestaltung ihres sehr weit gefassten Mandats und legte ihr Arbeitsprogramm fest. Um das breite Arbeitsgebiet in drei Jahren bewältigen zu können, wurden Expertengruppen gebildet, zu den Unteraspekten ›Nachhaltige Nutzung des Weltraums zur nachhaltigen Entwicklung der Erde‹, ›Weltraumschrott‹, ›Weltraumwetter‹, ›Raumfahrtbetrieb‹ und ›Richtlinien‹, da fortan nicht nur staatliche Raumfahrt, sondern auch private Betreiber berücksichtigt werden sollen.

**Abschlussbericht:** Report of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, General Assembly, Official Records, Sixty-sixth session, Supplement No. 20, UN Doc. A/66/20, United Nations, New York 2011. **Internet:** [www.oosa.unvienna.org/oosa/en/COPUOS/copuos.html](http://www.oosa.unvienna.org/oosa/en/COPUOS/copuos.html)

# Verwaltung und Haushalt

## Generalversammlung:

### 66. Tagung 2011/2012 | Haushalt

- 5,152 Mrd. US-Dollar ordentlicher Haushalt für 2012/2013
- Neuordnung der Finanzierung von besonderen politischen Missionen verschoben

Artur Brunner · Martina Warning

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Julian Pfäfflin/Jörg Stosberg, Generalversammlung: 64. Tagung, Haushalt, VN, 2/2010, S. 8off., fort.)

Auch im Jahr 2011 hat die Generalversammlung wieder am 24. Dezember den **Programmhautschaftsplan für den Zweijahreszeitraum 2012–2013** verabschiedet. Mit einem Volumen von 5 152 299 600 US-Dollar (A/RES/66/248 A–C) liegt der Zweijahreshaushalt um 45 Mio. US-Dollar unter dem ursprünglichen Vorschlag von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie 0,076 Prozent unter dem vergangenen Zweijahres-Haushalt (5,156 Mrd. US-Dollar). Dies war das zweite Mal in der UN-Geschichte, dass die Mitglieder einen kleineren Haushalt beschlossen. Es ist jedoch bereits abzusehen, dass für die besonderen politischen Missionen – wie etwa die neue Mission in Libyen – sowie durch Nachberechnungen weitere Kosten in dreistelliger Millionenhöhe auf die UN-Beitragszahler zukommen werden.

Der endgültige Haushaltskompromiss wurde abermals in schwierigen, am Ende auch nächtlichen Verhandlungen des **5. Hauptausschusses der Generalversammlung** (Verwaltung und Haushalt) auf der Grundlage eines vom Generalsekretär kurzfristig eingebrachten Vorschlags erungen. Die Lagerbildung bei den Verhandlungen entsprach dabei jener aus den Vorjahren: Der Gruppe der 77 (G-77) und China stand erneut die Gruppe der ›Gleichgesinnten‹ gegenüber (Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, USA und die Staaten der Europäischen Union sowie erstmals die Schweiz). Hinzu kam die seit einigen Jahren bestehende Tendenz, dass der dem 5. Ausschuss vorgeschaltete **Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ)**

in seinen Empfehlungen für die jeweiligen Vorschläge des Generalsekretärs keinen Konsens erzielen konnte. Seine Berichte konnten somit die Erwartungen der Experten des 5. Ausschusses nicht vollständig erfüllen. Dennoch brachte die Vorarbeit des ACABQ wieder eine entscheidende Weichenstellung und Verhandlungshilfe.

### Die Verhandlungsdossiers: Viel strittig, wenig Einigung

Über die im 5. Ausschuss verhandelten zahlreichen Dossiers wurde mitunter kontrovers diskutiert. Unterschiedliche Interessen und Prioritäten der verschiedenen Gruppierungen treten bei Finanzierungsfragen immer wieder zutage. Die G-77 setzte sich in den Verhandlungen vor allem dafür ein, dass die Vereinten Nationen mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit und weniger Mittel für friedenserhaltende Maßnahmen oder Menschenrechtsfragen einplanen. Hohes Streitpotenzial hatten auch die Dossiers zum UN-Personal.

In den UN machen Personalkosten etwa drei Viertel des gesamten ordentlichen Haushalts aus. Dies ist besonders im Kontext weltwirtschaftlicher und finanzpolitisch schwieriger Zeiten für große Beitragszahler ein Grund, Personalfragen stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Zwar sind Mandate und Zuständigkeiten der UN stetig gewachsen und müssen selbstverständlich erfüllt werden, gleiches gilt jedoch auch für die öffentlichen Verwaltungen der UN-Mitgliedstaaten. Ein Streitpunkt waren hierbei die nach mehrjährigen Nullrunden nun vollzogenen Gehaltssteigerungen der UN-Beamten. Vorschläge der USA, die Gehälter nicht nur einzufrieren, sondern auch zu kürzen, riefen neben dem Protest von Ländervertretern auch die Gewerkschaften in New York auf den Plan. Das vorgeschlagene Einfrieren des Multiplikators für Ortszuschläge im UN-System wird die zuständige Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) im Laufe des Jahres 2012 weiter prüfen und der Generalversammlung im Herbst berichten.

Aus deutscher Sicht positiv war, dass dieses Mal eine größere Blockade, wie sie bei den Verhandlungen zum Haushalt der Friedensmissionen im Mai 2011 zwischen der G-77 und den ›Gleichgesinnten‹ durch

die Diskussion um die Erstattung der Truppenkosten auftrat, vermieden werden konnte. In Bezug auf die Dossiers der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie des Reformprojekts ›Umoja‹ wurde sogar nahezu Konsens unter allen Regionalgruppen erzielt. Entsprechend der Bedeutung des Suaheli-Begriffes ›Umoja‹ (Einheit) zielt das gleichnamige Projekt auf eine Vereinheitlichung und damit bessere Vergleichbarkeit des Ressourcen-Managements (Personal und Finanzen) in den Vereinten Nationen ab. Seine erfolgreiche Umsetzung ist eine wesentliche Voraussetzung für die systemweite Einführung des internationalen Regelwerks für die Rechnungslegung im öffentlichen Sektor (IPSAS). Da zuletzt Verzögerungen bei der Umsetzung bekannt wurden, schuf der verabschiedete Resolutionstext eine Leitungs- und Steuerungsstruktur. Diese soll dazu beitragen, so die Hoffnung der Mitgliedstaaten, Verspätungen bei diesem Schlüsselprojekt auf ein Minimum zu reduzieren. Der Druck auf den Generalsekretär, das Projekt zügig umzusetzen, wurde deutlich erhöht.

### Vorgeschlagene Neuordnung der SPM-Finanzierung

Ein besonderes Augenmerk bei diesen Verhandlungen lag auf den besonderen politischen Missionen (SPM). Diese stellen eine spezifische Kategorie von UN-Einsätzen dar und reichen von Sondergesandten und Sonderberatern des Generalsekretärs, wie etwa in Myanmar oder in der Westsahara, bis hin zu großen Missionen, wie in Afghanistan (UNAMA) oder in Irak (UNAMI). SPMs sind als Teil des Kontinuums von Instrumenten zur Friedenssicherung zu verstehen, die einen Beitrag zu Konfliktvorbeugung und -lösung sowie Friedenskonsolidierung leisten. Aus haushälterischer Sicht unterscheiden sich die besonderen politischen Missionen von den friedenserhaltenden Maßnahmen (FEM) dadurch, dass die FEM-Haushalte gesondert und regulär im Frühjahr verhandelt und für den Zeitraum vom 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres beschlossen werden. Zudem sind die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats (Permanent Five – P5) aufgrund ihrer besonderen Verantwortung zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei den FEM von Aufschlägen in ihren Beitragszahlungen betroffen. Die SPMs

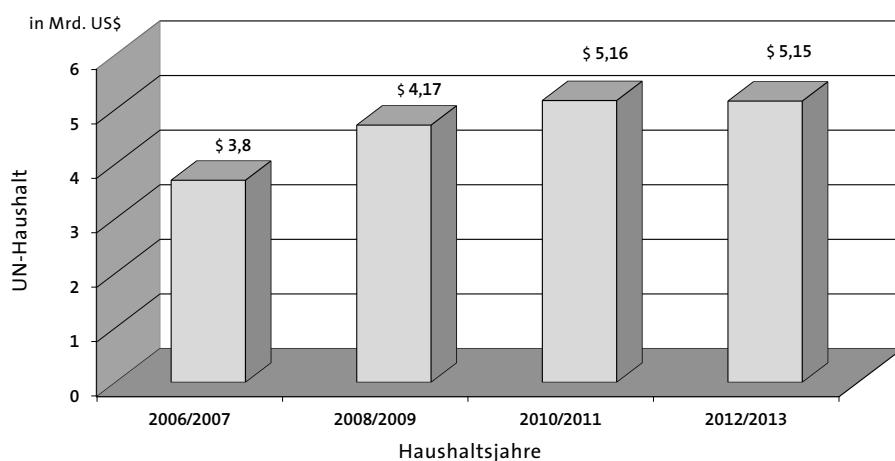
hingegen sind Teil des Zweijahreshaushalts, der im Herbst verhandelt wird und für den Beiträge nach dem Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt berechnet werden. Die Anzahl der SPMs ist in den letzten zehn Jahren um ein Zehnfaches gestiegen (Ende 2011 lag die Zahl bei 29). Sie machen rund 20 Prozent des ordentlichen Haushalts aus.

Während der Verhandlungen legte der Generalsekretär nun einen Vorschlag zur Neuausrichtung der SPM-Finanzierung vor. Er sieht vor, die Bilanzierung sowie den Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen mehr an jene der friedenserhaltenden Maßnahmen anzugleichen. Konkret beinhaltete der Vorschlag, die SPM aus dem ordentlichen Haushalt herauszulösen und auf einen Ein-Jahres-Haushalt umzustellen. Eine der wichtigsten Begründungen des Generalsekretärs war, dass er dadurch in seiner Planung besser auf den tatsächlichen Ressourcenbedarf der Missionen eingehen könne. Unter anderem umfassten die Ideen des Generalsekretärs auch den Zugriff auf Fonds sowie auf logistische Unterstützung, welche bislang lediglich den FEM vorbehalten sind. Die genannten Reformvorschläge setzten sich jedoch nicht durch, insbesondere aufgrund von Bedenken der P5. Sie befürchteten, dass bei einer solchen Reform mittelfristig die Anwendung des für sie erhöhten FEM-Beitragsschlüssels zur Anwendung käme, auch wenn dies nicht Bestandteil des Vorschlags von Ban Ki-moon war. Eine Übertragung der P5-Aufschläge auf die SPM hatten die G-77 tatsächlich bereits im Jahr 2009 in den letzten Haushaltsverhandlungen gefordert. Der Annahme des kompletten Reformpakets zur SPM-Finanzierung stand neben der Sorge der P5 auch die Befürchtung entgegen, dass die SPM als eine eigene Titelgruppe oder auch eigene Säule des UN-Haushalts von einem stetigen Aufwuchs betroffen wären. Somit wurde das Verhandlungspaket zur Neuordnung der SPM-Finanzierung auf die 67. Tagung verschoben.

**Reformen erneut vertagt: Haushaltsprozess und Beitragsschlüssel**

In den Haushaltsverhandlungen wird weiterhin ›Mikromanagement‹ betrieben. Dadurch werden die Möglichkeiten des Generalsekretärs und des Sekretariats, auf veränderte Anforderungen flexibel reagie-

Entwicklung des ordentlichen UN-Haushalts 2006 bis 2013



ren zu können, eingeschränkt. Die Bemühungen der ›Gleichgesinnten‹, dem UN-Sekretariat hier mehr Flexibilität einzuräumen, den Haushaltsprozess zu vereinfachen und die Transparenz des Budgets zu erhöhen, sind bisher am Widerstand der G-77 gescheitert. Über dem nun verabschiedeten Haushalt schwebt zudem die Unsicherheit, dass Nachberechnungen aufgrund von Inflationsanpassungen und Wechselkursveränderungen zu einem deutlichen Anstieg führen können. Zusätzliche Reformvorschläge zum Budget zielen somit auf die Abschwächung von Wechselkursrisiken. Eine Reform des Haushaltsverfahrens konnte für 2012/2013 nicht verabschiedet werden, und das bisherige Verfahren wurde somit im Dezember 2011 erneut festgeschrieben. Das Thema wird jedoch auf der Tagesordnung des 5. Ausschusses bleiben.

Der Beitragsschlüssel für den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen wird im Wesentlichen durch ein Berechnungsschema auf der Grundlage von Wirtschaftsdaten der jeweiligen Mitgliedstaaten ermittelt. Bei der Erstellung der Methodologie für den Beitragsschlüssel wurden allerdings auch politische Vorgaben umgesetzt. Niedriglohnländer profitieren hierbei zum Teil von ihnen zugestanden Rabatten, und auch die USA werden von einer Deckelung ihres Beitragssatzes bei 22 Prozent begünstigt. Andere UN-Mitgliedstaaten – insbesondere die EU-Länder – werden mit einer Rate (EU derzeit bei knapp 40 Prozent) belastet, die über ihrem prozentualen Anteil an der Weltwirtschaft liegt. Eine solidarische Komponente im Beitragssystem,

welche wirtschaftlich Schwächere weniger belastet, gibt es auch im deutschen Sozialstaat und ist insofern nachvollziehbar. Im UN-System erscheint diese Komponente jedoch den wirtschaftlichen Realitäten einzelner Mitglieder nicht mehr angemessen. Da insbesondere die Staaten der G-77 und China vom bisherigen System bevorzugt werden, drückten sie bereits zum Auftakt der Verhandlungen in ihrer ministeriellen Erklärung eine deutliche Präferenz für die Beibehaltung des Status quo aus. Die EU als Überzahler drängt dagegen auf eine gerechtere Lastenverteilung und setzt sich für eine Reform des Beitragsschlüssels ein. Aufgrund der Blockadehaltung der G-77 konnte auch dem zuständigen Beitragsausschuss kein Auftrag erteilt werden.

**Ausblick**

Trotz der schwierigen Haushaltsverhandlungen konnten diese erneut im Konsens abgeschlossen werden. Gerade im 5. Ausschuss, in dem eine große Mehrheit von kleinen Beitragszahlern einer kleinen Minderheit von großen Beitragszahlern gegenübersteht, ist das Konsensprinzip von höchster Wichtigkeit. Es ist dennoch zu hoffen, dass in Zukunft die Arbeitsprozesse des Ausschusses erleichtert und verbessert werden können. Entscheidende Abhilfe würden strukturelle Reformen wie die des Haushaltsprozesses und des Beitragsschlüssels bringen. Eine wesentliche Rolle bei Reformen spielt die Haltung des Generalsekretärs. Dieser könnte seine zweite Amtszeit dazu nutzen, die Vereinten Nationen effizienter und effektiver zu machen.

# Regionalorganisationen im Dienste des Friedens

Joachim Hütter

Dieses als Dissertation entstandene Buch behandelt ein Thema, welches seit den neunziger Jahren zunehmende Bedeutung erlangt hat. Die Charta der Vereinten Nationen (Kapitel VIII) »schließt regionale Abmachungen und Einrichtungen, zur Behandlung derjenigen die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit betreffenden Angelegenheiten nicht aus, bei denen Maßnahmen regionaler Art angebracht sind; (...)« (Artikel 52). Mehr noch, UN-Mitglieder, die einer regionalen Einrichtung angehören, sollen Streitigkeiten im Rahmen dieser Einrichtungen beilegen, bevor sie sich an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wenden. Hier findet sich der Gedanke der Subsidiarität, dem der Autor, **Ekkehard Griep**, besondere Aufmerksamkeit widmet.

Regionalen Einrichtungen werden von ihren Mitgliedern vertraglich Zuständigkeiten und Befugnisse eingeräumt. Die haben sie natürlich nicht gegenüber Dritten. Wenn etwa die Europäische Union in Kongo einer UN-Friedensoperation zur Hilfe kommt, ist das keine »Maßnahme regionaler Art«. Kapitel VII der Charta hält für diesen Fall eine passende Bestimmung bereit. Laut Artikel 48 werden die Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Friedens, je nach dessen Ermessen, von allen oder von einigen Mitgliedern der UN durchgeführt; und zwar von den UN-Mitgliedern unmittelbar oder durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen, deren Mitglieder sie sind.

Der Rat nimmt es nicht immer genau mit der Terminologie. Im Fall Jugoslawiens etwa drängte er Mitgliedstaaten, eine Seeblockade und später eine Flugverbotszone durchzusetzen, entweder durch nationales Handeln oder »durch regionale Einrichtungen oder Abmachungen«. Das sind Begriffe aus Kapitel VIII. Der Rat meinte aber die NATO, die sich nicht als regionale Einrichtung versteht. Andererseits bleibt der Rat völlig im Rahmen des Artikels 48, wo von internationalen Einrichtungen die Rede ist.

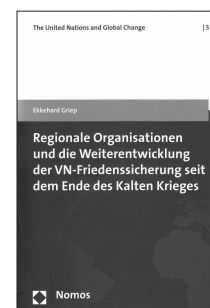
Der Autor vermeidet bei der Frage »Was ist eine regionale Einrichtung im Sinne des Kapitels VIII der Charta?« eine Festlegung. Er gebraucht den allgemeineren Begriff »regionale Organisation« und konzentriert sich auf diejenigen, die einen Beitrag zur UN-mandatierten Friedenssicherung erbringen. Zweitens beschränkt er sich in dem sehr weiten Feld der Friedenssicherung auf Friedensoperationen.

Im ersten, großen Hauptkapitel untersucht Griep die Praxis des Sicherheitsrats hinsichtlich der Man-

datierung regionaler Organisationen. Dabei nehmen 19 konzipierte Fallstudien (14 aus Afrika) den meisten Raum ein. Sie zeigen ein breites Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten und liefern vielfältige Hinweise auf die Faktoren, die den Erfolg beeinflussen. Den Begriff der Mandatierung fasst Griep sehr weit, denn in etlichen Fällen »begrüßt«, »billigt«, »unterstützt« oder »lobt« der Rat zwar, aber er »autorisiert« nicht. Nur ausnahmsweise beauftragt er eine regionale Organisation direkt. Überwiegend wendet sich der Rat an Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, wobei er billigend zur Kenntnis nimmt, wenn diese (wie in Kapitel VII vorgesehen) durch internationale Einrichtungen handeln. Der Autor betrachtet diese Fälle aber durch das Prisma des Kapitels VIII und des Subsidiaritätsprinzips. Er findet, dass die von ihm untersuchten Fälle den Rahmen dieses Kapitels sprengen und knüpft daran die Forderung, es im Rahmen einer breiteren Charta-Reform der Realität komplexer Friedensoperationen anzupassen.

In einem weiteren Hauptkapitel behandelt der Autor acht regionale Organisationen: OAS, ASEAN, OSZE, NATO, GUS, ECOWAS, AU und EU. Dieser Abschnitt zeigt die enorme Entwicklung, die diese Organisationen durchlaufen haben. Die Bereitschaft, konkret etwas für die Friedenssicherung zu tun, ist deutlich gewachsen, und alte Tabus, wie etwa Einmischung in innere Angelegenheiten, wurden gelockert. Auch konzeptionell hat sich Vieles bewegt, im Wesentlichen im Einklang mit der Entwicklung in den Vereinten Nationen hin zu einem multidimensionalen Ansatz, der diplomatische, militärische und vielfältige zivile Komponenten kombiniert. Hierzu haben unter anderem die vom UN-Generalsekretär in den neunziger Jahren initiierten Kontakte mit den Vertretern regionaler Organisationen beigetragen, die Griep eingehend beschreibt.

Fazit: Dies ist ein an Material und Gedanken reiches Buch. Im Ergebnis sieht Griep das System der internationalen Friedenssicherung durch die regionalen Organisationen gestärkt. Die Herausbildung regionaler Handlungsfähigkeit halte an (besonders in der Afrikanischen und Europäischen Union) und entlaste die Vereinten Nationen politisch und operativ. Er sieht die regionalen Organisationen als zunehmend wichtigen Bestandteil des dem Sicherheitsrat zur Verfügung stehenden Instrumentariums und setzt auf eine möglichst effektive Verknüpfung der internationalen und regionalen Ebenen.



Ekkehard Griep

**Regionale Organisationen und die Weiterentwicklung der VN-Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges**

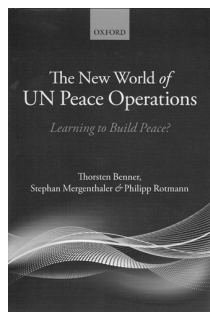
The United Nations and Global Change, Bd. 5

Baden-Baden:  
Nomos Verlagsgesellschaft 2012  
504 S., 89,00 Euro



# Aus Friedenseinsätzen systematisch lernen

Johannes Varwick



Thorsten Benner/  
Stephan Mergenthaler/  
Philipp Rotmann

**The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?**

Oxford: Oxford University Press 2011  
XIII+247 S., 76,99 Euro

Die Friedenssicherungseinsätze der Vereinten Nationen sind ein inzwischen recht breit bearbeitetes Thema der internationalen sozialwissenschaftlichen Forschung. Neben der Aus- und Bewertung einzelner Einsätze stehen dabei oftmals die internationalen Rahmenbedingungen, die generelle Bedeutung für Frieden und internationale Sicherheit sowie rechtliche Fragen im Vordergrund. In der Politik (und in geringerem Maße auch in der Wissenschaft) wird zudem mitunter stärker über das ›Ob‹ als über das ›Wie‹ von UN-Einsätzen diskutiert. Selten wird ein detaillierter Blick in den UN-Apparat selbst beziehungsweise auf die Frage geworfen, in welcher Weise die UN-Friedenssicherungsbürokratie aus Einsätzen lernt, wie es also um die ›Organisationskultur‹ der UN-Friedenseinsätze bestellt ist.

An dieser Stelle setzt der Band der drei Autoren des Berliner ›Global Public Policy Institute‹ (GPPi) an. **Thorsten Benner, Stephan Mergenthaler und Philipp Rotmann** haben sich schon in der Vergangenheit mit innovativen Analysen und fundierter Politikberatung einen Namen gemacht. Das Buch widmet sich den Entwicklungen in der Friedenssicherung seit der Veröffentlichung des ersten großen Reformberichts zur UN-Friedenssicherung, dem Brahimi-Bericht vom August 2000. Der empirische Gehalt der Studie wird durch über 250 Interviews mit Mitarbeitern am UN-Amtssitz in New York sowie Verantwortlichen in Friedensoperationen in Haiti, in der Demokratischen Republik Kongo, in Liberia, Sierra Leone, Sudan und Timor-Leste untermauert.

Das Buch ist in acht Kapitel unterteilt. Die Kapitel 1 bis 3 analysieren die erheblichen Veränderungen in der UN-Friedenssicherungsbürokratie, insbesondere in der zuständigen Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Dabei wird zunächst deutlich, dass auf wachsende Herausforderungen zu reagieren war. Dazu zählen die Autoren die steigende Zahl der Operationen, den massiven Personalanstieg im Feld, die zunehmende Komplexität der Mandate sowie die erheblich gestiegenen Anforderungen an UN-Friedenssicherungseinsätze allgemein. Sie fragen unter anderem, wie sich innerhalb der Vereinten Nationen Doktrinen und Richtlinien entwickelt haben, in welcher Weise die UN von vorherigen Erfahrungen und neuem Wissen gelernt haben und welche Faktoren Organisationslernen (organizational learning) erleichtern oder behindern. Die konzeptionellen Defizite auf Seiten der UN bei der Planung und

Durchführung multidimensionaler Operationen zur Friedenskonsolidierung sind dabei offenkundig und werden schonungslos herausgearbeitet.

Die weiteren Kapitel präsentieren zwölf Feldstudien aus vier Schlüsselbereichen von Friedenssicherungsoperationen: 1. Polizei, 2. Justiz- und Rechtsreform, 3. Wiedereingliederung von Kombattanten und 4. Koordinierung als bereichsübergreifende Herausforderung. Dabei werden Herausforderungen und Besonderheiten mit Blick auf die Lernfähigkeit der Akteure in dem betreffenden Bereich gezogen, Lernversuche in Fallstudien untersucht und darauf aufbauend die wesentlichen Faktoren identifiziert, die die Lernprozesse im Feld beeinflusst haben.

Kapitel 8 fasst die Ergebnisse zusammen. Für die Autoren steht einerseits fest, dass die Vereinten Nationen in den vergangenen Jahren ihre Fähigkeiten im Bereich der Friedenssicherungseinsätze erheblich verbessert haben. Andererseits sind trotz vieler Fortschritte die Mechanismen, mit denen bestehende Konzepte auf der Grundlage von Erfahrungen und neuem Wissen systematisch korrigiert werden, in den UN-Strukturen nach wie vor zu wenig verankert. Selbst gut gemeinte Reforminitiativen aus dem DPKO wie ›Peace Operations 2010‹ oder der ›New Horizons‹-Prozess, die im Bereich Doktrinentwicklung und dezentralem Wissensaustausch sinnvolle Vorschläge enthalten, haben daran – zumindest in der Praxis – nichts Grundlegendes ändern können. Auf die spannende Frage, woran dies liegt – eher an politischen Restriktionen und mangelndem Willen der Mitgliedstaaten, an Versäumnissen in den UN selbst oder aber an einem überzogenen Anspruch an die Möglichkeiten der UN-Friedenssicherung –, geben die Autoren keine eindeutige Antwort, auch wenn dieses Spannungsverhältnis an vielen Stellen beleuchtet wird.

Der Band entwickelt einen originellen konzeptionellen Rahmen für die Analyse von Organisationslernen innerhalb der UN-Bürokratie, der sowohl theoretisch innovativ als auch praktisch nutzbar ist. Für wissenschaftlich Interessierte ist die Verbindung der Forschung zum Organisationslernen mit Ansätzen aus der Theorie der internationalen Beziehungen mit großem Gewinn zu lesen und trägt sehr zur Vertiefung der Forschung zu internationalen Organisationen bei. Für Praktiker liefert das Buch ebenfalls vielfältige Hinweise, wie man es besser machen könnte, beziehungsweise Gründe dafür, warum es nicht (noch) besser gemacht wird.

# ›Politische Ökonomie‹ der UN-Friedensmissionen

Dieter Reinhardt

Ausgangspunkt des über 300 Seiten langen Buches ›The Economics of UN Peacekeeping‹ von **Nadège Sheehan** ist ihr Hinweis, dass es zu wenig Untersuchungen der ›politischen Ökonomie‹ von Friedensmissionen gebe. Sheehan, eine Volkswirtschaftlerin an der Universität Grenoble, stellt zum einen die Entwicklung der UN-Friedensmissionen seit Gründung der UN dar. Zum zweiten arbeitet sie die politischen und operativen Gründe für deren häufige Ineffizienz heraus. Drittens beleuchtet sie die Vorschläge für administrative und finanzielle Reformen dieser Operationen und stellt eigene, zum Teil kühne, Reformvorschläge vor.

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist der Haushalt der UN-Friedensoperationen nahezu kontinuierlich gestiegen: von zwei Milliarden US-Dollar im Jahr 1991 auf elf Milliarden US-Dollar im Jahr 2009. In der Praxis hat sich allerdings gezeigt, dass die Staaten ihre Pflichtbeiträge nicht immer (vollständig) zahlen. So ist das Volumen der von den Staaten nicht gezahlten Pflichtbeiträge von 500 Millionen US-Dollar im Jahr 1991 auf zwei Milliarden US-Dollar im Jahr 2009 gestiegen. Die Autorin lehnt einige neue Vorschläge zur Lösung dieser Finanzprobleme ab. Dazu gehören: die Aufnahme von Krediten durch die UN, die Einführung einer weltweiten Finanztransaktionssteuer oder eine globale Lotterie. Diese Instrumente würden neue Unsicherheiten schaffen oder den ethischen Grundsätzen der Vereinten Nationen widersprechen. Sheehan befürwortet stattdessen, dass Regionalorganisationen die UN-Operationen stärker logistisch, militärisch und finanziell unterstützen und dass für jede Operation ein Fonds eingerichtet wird. Durch diesen könnten die UN-Mitgliedstaaten, zusätzlich zu ihren Pflichtbeiträgen, freiwillige Mittel bereitstellen.

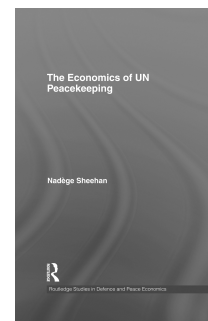
Die bei jeder neuen UN-Operation neu einsetzende, zeitaufwendige Zusammenstellung oft unqualifizierter und schlecht ausgerüsteter Truppen aus verschiedenen Ländern sei eine der Hauptursachen für die strukturelle Schwäche der Operationen. Den Einsatz privater Militärfirmen durch die UN lehnt Sheehan ab, weil er im Widerspruch zu den Aufgaben der Vereinten Nationen stehe. Ein stehendes UN-Heer sei unter ökonomischen, operativen und friedenspolitischen Aspekten dem gegenwärtigen ›Patchwork‹ nationaler Armeen und den Militärfirmen vorzuziehen. Sie befürwortet die Einrichtung eines ständigen UN-Teams von 100 bis 150 Militärs. Dieses Team soll weltweit für den

Aufbau und das Management militärischer UN-Operationen zuständig sein.

Sheehan spricht sich vehement für den Ausbau der NATO zu einer im Auftrag der UN eingesetzten ›Weltfriedenspolizei‹ aus (S. 303). Die Bereitschaft, diese Funktion zu übernehmen, sei allerdings in der NATO gegenwärtig nicht vorhanden. Sie könne diese Funktion nur ausfüllen, wenn sie bereit wäre, schneller neue Mitglieder aufzunehmen und ihre Entscheidungsfindung vom Konsens- auf das Mehrheitsprinzip umzustellen. Sinnvoll sei es, die NATO nach diesen Reformen etwa in ›World Organisation for International Conflict Resolution‹ umzubenennen (S. 303).

Die Autorin setzt sich auch mit der Kritik an den UN-Operationen auseinander: Politische Wiederaufbauprogramme der UN in Post-Konflikt-Ländern könnten die Armut nicht verringern; stattdessen beförderten von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds finanzierte neoliberale Programme diese Armut und schwächten staatliche Strukturen. Sie verweist darauf, dass sich UN-Operationen tatsächlich für die Stärkung staatlicher ›Good Governance‹-Strukturen einsetzen würden; von den UN geförderte Abrüstungsprogramme unterstützten diesen Prozess (S. 209ff.). Eine einseitige neoliberale Ausrichtung von UN-Wiederaufbauprogrammen müsse ersetzt werden durch eine stärkere Kooperation von UN-Operationen mit jenen multinationalen Konzernen, die sich im Rahmen des Globalen Paktes (Global Compact) zu einer auf den Zielen und Werten der UN beruhenden Investitionspolitik bekannt haben: ›UN peacekeeping is thus an important tool for the evolution of globalization.‹ (S. 207).

Zu den Stärken des Buches zählen die präzise historisch angelegte Darstellung des Umfangs, der Ursachen und der Auswirkungen der Finanzierungsprobleme von UN-Friedensmissionen. Ebenso lesenswert sind die ausführliche Bewertung einzelner Reformmodelle und die Beschreibung der ökonomischen Vorteile eines stehenden UN-Heeres. Der Vorschlag der Autorin hingegen, die NATO als eine Art ›Weltpolizei‹ auszubauen, ignoriert leider die Tatsache, dass die Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten diese Aufwertung der NATO vehement ablehnen. Auch die Debatte über negative Aspekte des ›Global Compact‹-Ansatzes wird nicht berücksichtigt. Mit Ausnahme dieser beiden Aspekte ist das Buch ein interessanter Debattenbeitrag zur Reform der UN-Missionen.



Nadège Sheehan

**The Economics of UN Peacekeeping**

Routledge Studies in Defence and Peace Economics

New York:  
Routledge 2011  
XIV+344 S.,  
140,00 US-Dollar.

# 60 Jahre DGVN

Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt Michael Georg Link bei der Festveranstaltung am 11. Mai 2012 in Heidelberg

**Zahlreiche Vertreter des öffentlichen Lebens feierten mit den Mitgliedern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) am 11. Mai 2012 das 60-jährige Bestehen der Gesellschaft im Heidelberger Schloss. In Heidelberg war die Gesellschaft am 10. Mai 1952 gegründet worden. DGVN-Bundesvorsitzender Detlef Dzembritzki hieß die zahlreichen Gäste willkommen. Bundespräsident Joachim Gauck, der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dirk Niebel und UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hatten Grußworte übermittelt. Staatsminister Michael Georg Link hielt die Festrede, die nachstehend abgedruckt ist.**

[...] Ich freue mich sehr, heute zur Feier des 60. Gründungsjubiläums der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, oder DGVN wie sie auch genannt wird, zu so vielen Mitgliedern aus Vorstand, Präsidium und den Landesverbänden und zu so zahlreichen Freunden der Vereinten Nationen zu sprechen. Und ich freue mich, dies in Heidelberg, am Gründungsort der DGVN, mit seiner ehrwürdigen Universität und unter der Teilnahme so vieler junger Menschen zu tun.

Sie alle stehen für das Interesse und die Sympathie, die den Vereinten Nationen in unserem Land entgegengebracht werden. Dies kommt nicht von ungefähr, und unser Jubilar hat einen wichtigen Anteil hieran. Ich werde darauf zurückkommen. Zunächst aber möchte ich Ihnen die herzlichen Grüße von Bundesaußenminister Dr. Westerwelle ausrichten, verbunden mit seinem Glückwunsch und Dank für die jahrzehntelange so engagierte und wichtige Arbeit der DGVN.

Seit ihrer Gründung 1952 stand die DGVN für ein wichtiges Ziel der jungen Bundesrepublik nämlich die Stärkung des multilateralen Systems mit den Vereinten Nationen als übergeordnetem Rahmen. Dies sollte den Vorrang von Völkerrecht und Menschenrechten vor dem Recht des Stärkeren gewährleisten. Ziel war es aber auch, durch die Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen wieder vollwertiges Mitglied der Staatengemeinschaft zu werden.

Seit dem Beitritt der beiden deutschen Staaten zu den Vereinten Nationen haben sich Motivation und Notwendigkeit für das Wirken in den Vereinten Nationen stark gewandelt. Mit Deutschlands wunderbarem Schicksalsjahr 1989 schwand die Blockkonfrontation. Zugleich ist das Gefühl der Dringlichkeit der globalen, alle Grenzen überschreitenden Probleme gewachsen: Armut und Unterentwicklung, Umweltzerstörung und Klimaerwärmung, Gesundheits-

gefahren, Terrorismus oder die Proliferation von Massenvernichtungswaffen.

Seit vielen Jahren schon kann Außenpolitik nicht mehr darauf setzen, dass sich diese Probleme durch Einzelmaßnahmen oder unilaterales Handeln aus der Welt schaffen lassen. Immer dringlicher erfordern globale Herausforderungen globale Lösungen. Für fast alle von ihnen sind die Vereinten Nationen unverzichtbar.

Sie sind die einzige Institution mit umfassender politischer Zuständigkeit. Sie allein haben eine universale Mitgliedschaft und vermitteln allseits akzeptierte politische Legitimität. Nur sie können gemeinsame Werte und Normen herausbilden und fortentwickeln, die das internationale Handeln von Staaten und nicht-staatlichen Akteuren leiten. Sie stehen am Schnittpunkt der wichtigsten und komplexesten Fragen, mit denen die Welt heute konfrontiert ist.

Für die deutsche Außenpolitik haben die Vereinten Nationen daher eine Schlüsselfunktion. Das Engagement in den und für die Vereinten Nationen gehört zum Kernbestand deutscher Außenpolitik. Dazu gehört auch, dafür zu sorgen, dass die wichtigen globalen Themen nicht außerhalb oder nur am Rande der Vereinten Nationen behandelt werden. So setzt sich die Bundeskanzlerin seit Jahren energisch dafür ein, das Thema Klimawandel und die Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Regime dort zu verorten, wo sie hingehören, nämlich in den Vereinten Nationen.

Ich meine, dass die vielleicht größte Errungenschaft der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung die Kodifizierung, Fortentwicklung und Durchsetzung universell gültiger und unteilbarer Menschenrechte ist. Um ihnen bestmögliche Geltung zu verschaffen, hatte sich Deutschland zusammen mit seinen EU-Partnern gegen viel Widerstand für die Schaffung des Menschenrechtsrats eingesetzt. Entgegen der anfänglichen Skepsis hat dieser inzwischen seinen Mehrwert gezeigt. Dies geschah zuletzt wieder als er schonungslos auf die Menschenrechtsverstöße in Syrien hinwies.

Entschlossen bemüht sich die Bundesregierung darum, im Herbst wieder in den Menschenrechtsrat einzuziehen, wo wir anknüpfen wollen unter anderem an unser starkes Engagement für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, und für die Befassung des Rates mit akuten Ländersituationen wie laufend zu Syrien. Angesichts von fünf Bewerbungen um drei freie Sitze der Westlichen Staatengruppe wird dies kein leichtes Unterfangen. Doch wir sind vorsichtig zuversichtlich.

Bewahren und Schaffen von Frieden und Sicherheit sind Kernaufgaben der Vereinten Nationen. Unsere derzeit fünfte Mitgliedschaft fällt in eine außerordentlich bewegte Zeit. Europas unmittelbare Nachbarschaft, die arabische Welt, erlebt dramatische Um- und Aufbrüche.

Die Unabhängigkeit Südsudans hat die der Teilung zugrunde liegenden Spannungen noch nicht überwunden. Konflikte, die uns seit langem begleiten, schwellen weiter: Der Nahostkonflikt, die terroristische Bedrohung, die Atomprogramme Irans und Nordkoreas und humanitäre Katastrophen wie im Ostkongo.

In der aktuellen Krise in Syrien unterstützen wir im Sicherheitsrat nachdrücklich die Friedensmission von Kofi Annan. Die vom Sicherheitsrat beschlossene Beobachtermission UNSMIS erhält von Deutschland Personal und Material. Der Fall Syrien zeigt aber auch, dass im Umgang mit Krisen unser Augenmerk immer auch der Arbeitsfähigkeit der UN-Organe gelten muss. Die Bundesregierung hat zusammen mit anderen Mitgliedern des Sicherheitsrats erhebliche Energie darein gesetzt, die Lähmung des Rates in der Syrien-Frage zu überwinden.

Der Sicherheitsrat ist nach deutschem Verständnis allerdings mehr als nur ein Organ des Krisenmanagements. Er muss im Interesse vorausschauender Konfliktverhütung eine Rolle spielen bei der Bewältigung globaler Herausforderungen wie etwa dem Schutz der Menschenrechte und den Auswirkungen des Klimawandels auf Frieden und Sicherheit.

In diesem Verständnis haben wir im vergangenen Juli unseren Vorsitz im Sicherheitsrat genutzt und eine für alle UN-Mitglieder offene Debatte über die Auswirkungen des Klimawandels auf die internationale Sicherheit ausgerichtet. Auch die Menschenrechte sind ein Schwerpunkt unserer Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Der deutsche Ständige Vertreter bei den Vereinten Nationen in New York ist Vorsitzender der Arbeitsgruppe des Sicherheitsrats für den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten.

Im vergangenen Jahr hat er Afghanistan besucht, um Anstrengungen zu unterstützen, den Schutz von Kindern in dem dortigen Konflikt zu verbessern.

Bei aller Aufmerksamkeit, die unsere Mitgliedschaft im Sicherheitsrat derzeit genießt, ist eines auch klar: Der überwiegende Teil unserer Arbeit in den Vereinten Nationen findet in der Generalversammlung statt, in deren Hauptausschüssen, in den Fachkommissionen und Arbeitsgruppen, im Menschenrechtsrat, im Wirtschafts- und Sozialrat und vor allem in den zahlreichen Sonderorganisationen.

Ich will Ihnen ein Beispiel für viele geben: Vom Juli 2012 bis Juli 2013 übernehmen wir den Vorsitz der ›OCHA Donor Support Group‹. In diesem zentralen Geberforum des internationalen humanitären Sektors werden wir beim Thema ›Preparedness‹ – der weltweit besseren Vorbereitung auf Katastrophenfälle – Akzente setzen und die aktuellen Reformbe-



Michael Georg Link, Staatsminister im Auswärtigen Amt, am 11. Mai 2012 in Heidelberg.

mühungen der internationalen Hilfsorganisationen unterstützen.

Der Ausbau des UN-Standorts Bonn ist ein anderes Beispiel für unser Engagement. Mit der kürzlichen Entscheidung, das Büro für Biodiversität IPBES in Bonn anzusiedeln, hat die Staatengemeinschaft das großzügige Angebot der Bundesregierung honoriert. Mit unserer Bewerbung, den Grünen Klimafonds nach Bonn zu holen, machen wir den Vereinten Nationen ein weiteres attraktives Standortangebot.

Die Vereinten Nationen müssen immer wieder neuen Anforderungen gerecht werden. Reformen sind im Grunde der *Modus Operandi* der Vereinten Nationen seit ihrer Gründung. Gemeinsam mit wichtigen Partnern treibt die Bundesregierung die Debatte über Anpassungen des UN-Systems voran und arbeitet an allen Reformprojekten mit.

Den größten Reformbedarf sehen wir mit der Mehrheit der Mitgliedstaaten beim Sicherheitsrat. Es geht darum, eine angemessene Vertretung von Asien, Afrika und Lateinamerika im Sicherheitsrat zu erreichen. Aber auch diejenigen Länder, die wie wir die größten Beiträge zu den Vereinten Nationen leisten, müssen angemessen vertreten sein. Deshalb streben wir einen ständigen Sitz auch für Deutschland an.

Der Sicherheitsrat muss in seiner Zusammensetzung an die heutigen geopolitischen Realitäten angepasst werden, wenn er seine zentrale Rolle als Herzstück der internationalen Friedensordnung behalten soll. Andernfalls wird eine graduelle Erosion der Autorität des Rates einsetzen. Seine Rolle würde von anderen Formaten übernommen, die weder über eine vergleichbare Legitimität noch über ähnliche Instrumente und Reaktionsvermögen verfügen. Dies wäre in der zunehmend vernetzten Welt ein klarer Rückschritt.

Wir wollen aber auch Reformmöglichkeiten in anderen Bereichen nutzen, etwa um Haushaltsverfahren und Beitragssätze anzupassen oder um über die Rio+20-Konferenz die Nachhaltigkeitsstrukturen zu stärken.

Um alle diese Interessen durchzusetzen, werden wir zunehmend durch die Europäische Union agieren müssen. Die EU versammelt das politische Gewicht von 27 UN-Mitgliedstaaten. Sie bringen 39 Prozent des laufenden UN-Haushalts auf. Für viele Bereiche gilt immer mehr, dass deutsche UN-Politik EU-Politik ist. Deshalb war es so bedeutend, als unter energischer Mithilfe der Bundesregierung im vergangenen Jahr ein unabhängiges Rederecht für den Europäischen Auswärtigen Dienst in den Vereinten Nationen durchgesetzt werden konnte.

Lassen Sie mich abschließend darauf hinweisen, dass trotz der Unersetzlichkeit der Vereinten Nationen nicht alle globalen Probleme durch diese allein gelöst werden können. Manchmal bedarf es der Initiative oder der Zusammenarbeit besonders entschlossener oder befähigter Akteure. Aus diesem Grund ist es richtig, das Netzwerk für globale Lösungen zu verbreitern, wie das durch die Gründung der G-20 geschah.

Entscheidend ist, und dafür setzen wir uns ein, dass die Vereinten Nationen auch für diese Formate der Bezugsrahmen bleiben. Das gilt auch für das Konzept der Bundesregierung ›Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen‹, das Bundesminister Westerwelle im Februar vorgestellt hat und mit dem wir die Partnerschaft mit den neuen globalen Gestaltungsmächten vertiefen wollen.

Die DGVN hat die deutsche UN-Politik seit sechs Jahrzehnten engagiert begleitet – informierend und mobilisierend, forschend und werbend. Dafür möchte ich allen, die daran tatkräftig mitgewirkt haben – Wissenschaftlern und Praktikern, Publizisten und Politikern, manche hauptberuflich, viel mehr noch ehrenamtlich – im Namen der Bundesregierung sehr herzlich danken. Über Parteigrenzen und unterschiedliche Fachdisziplinen hinweg haben Sie über 60 Jahre all jene zusammengeführt, die sich in Deutschland den Zielen der Vereinten Nationen verpflichtet wussten und wissen. Dass sich die Vereinten Nationen und die deutsche UN-Politik eines so guten Zuspruchs in Bundestag und Öffentlichkeit erfreuen, ist auch ein Verdienst der DGVN. Mit Ihrem thematisch so breit gefächerten Veranstaltungsprogramm, mit Ihrer hervorragenden Zeitschrift und Ihrer gezielten Ansprache von jungen Menschen über das Programm der Jugenddelegierten, tragen Sie Wissen über und Verständnis für die Arbeit der Vereinten Nationen weit in die Bevölkerung unseres Landes. Im Auswärtigen Amt fühlen wir uns durch Ihre Arbeit sehr gut unterstützt. Im Interesse einer erfolgreichen UN-Politik unseres Landes möchte ich mit dem Dank die Bitte verbinden, nicht nachzulassen in Ihrer ausgezeichneten Arbeit. Für die Zukunft wünsche ich Ihnen weiterhin viel Erfolg!

## Rückschau: Aus Heft 4/1982

Zum dritten Mal sprach ein deutscher Bundeskanzler vor dem Weltforum: Helmut Schmidt ergriff am 14. Juni vor der zweiten UN-Sondergeneralversammlung über Abrüstung das Wort (Text der Rede: S.132ff. dieser Ausgabe). Schon vor der ersten Sondertagung zu Abrüstungsfragen hatte am 26. Mai 1978 Kanzler Schmidt gesprochen (Text: VN 3/1978 S.91ff.). Die erste Kanzlerrede vor der Generalversammlung hatte am 26. September 1973 Willy Brandt gehalten (Text: VN 5/1973 S.141ff.). — Während seines Besuchs am Sitz der Weltorganisation traf Helmut Schmidt auch mit Generalsekretär Pérez de Cuéllar und dem Präsidenten der Generalversammlung, Ismat Kittani, zusammen. Der Bundeskanzler wurde von den Abgeordneten Horst Jungmann (SPD), Jürgen Todenhöfer (CDU) und Kurt Jung (FDP) nach New York begleitet; sie gehören den Unterausschuß für Abrüstung und Rüstungskontrolle des Deutschen Bundestages an.



# Dokumente der Vereinten Nationen

In der folgenden Übersicht sind die Resolutionen sowie die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen von **Januar bis April 2012** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen

oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst). Diese Dokumente im Volltext sind zu finden über die Webseite des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german>

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
<b>Afghanistan</b>	S/RES/2041(2012)	22.3.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UNAMA) bis zum 23. März 2013 zu verlängern.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Afrika</b>	S/PRST/2012/7	26.3.2012	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt entschieden, dass meuternde Truppen der malischen Streitkräfte der demokratisch gewählten Regierung Malis gewaltsam die Macht entrissen haben</b> und verlangt, dass sie alle Gewalthandlungen beenden. Der Sicherheitsrat fordert die Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung und die planmäßige Abhaltung der Wahlen. Er <b>verurteilt zudem die von Rebellen Gruppen eingeleiteten und durchgeführten Angriffe auf malische Regierungstruppen</b> und fordert die Rebellen auf, alle Gewalthandlungen zu beenden.	
	S/PRST/2012/9	4.4.2012	Der Sicherheitsrat <b>verurteilt erneut, dass bestimmte Elemente der malischen Streitkräfte der demokratisch gewählten Regierung Malis gewaltsam die Macht entrissen haben.</b> Er fordert die Meuterer auf, die Sicherheit aller malischen Amtsträger zu gewährleisten, und verlangt die sofortige Freilassung derjenigen, die inhaftiert wurden. Er verurteilt entschieden die von Rebellen Gruppen auch weiterhin durchgeführten Angriffe, Plünderungen und Gebietseroberungen und verlangt die sofortige Einstellung der Feindseligkeiten. Der Rat ist <b>höchst beunruhigt über die Anwesenheit der terroristischen Gruppe Al-Qaida im islamischen Maghreb</b> in der Region, die zu einer weiteren Destabilisierung der Sicherheitslage führen könnte.	
<b>Guinea</b>	S/RES/2039(2012)	29.2.2012	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt den Bericht</b> der Bewertungsmission des Generalsekretärs <b>betreffend die Seeräuberei im Golf von Guinea</b> und <b>legt den nationalen Behörden sowie den regionalen und internationalen Partnern nahe, die abgegebenen Empfehlungen umzusetzen.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Internationaler Gerichtshof</b>	S/RES/2034(2012)	19.1.2012	Der Sicherheitsrat bedauert den <b>Rücktritt von Richter Awn Shawkat Al-Khasawneh</b> mit Wirkung vom 31. Dezember 2011. Er beschließt, dass die Wahl zur Besetzung des frei gewordenen Sitzes am 27. April 2012 auf einer Sitzung des Sicherheitsrats und einer Sitzung der Generalversammlung auf ihrer 66. Tagung stattfindet.	Einstimmige Annahme
<b>Internationale Strafgerichte</b>	S/RES/2038(2012)	29.2.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, Hassan Bubacar Jallow</b> mit Wirkung vom 1. März 2012 für eine vierjährige Amtszeit <b>zum Ankläger des Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichtshöfe zu ernennen.</b>	Einstimmige Annahme
<b>Jemen</b>	S/PRST/2012/8	29.3.2012	Der Sicherheitsrat <b>begrüßt den von Jemen geleiteten friedlichen Übergangsprozess zu einem gerechten und demokratischen politischen System.</b> Er nimmt Kenntnis von den Wahlen am 21. Februar und von der am 25. Februar erfolgten <b>Übertragung der Macht an Präsident Abd Rabbuh Mansour Hadi.</b> Der Rat <b>bekundet seine Besorgnis über die jüngste Verschlechterung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Akteuren,</b> bekräftigt seine Resolution 2014(2011) und fordert alle politischen Akteure in Jemen auf, dem politischen Übergang und der verfassungsmäßigen Ordnung verpflichtet zu bleiben und Gewalt abzulehnen. Er stellt fest, dass in <b>der zweiten Phase des Übergangs der Schwerpunkt darauf gelegt werden soll, eine Konferenz für den nationalen Dialog abzuhalten,</b> die Sicherheitskräfte neu zu strukturieren, gegen den unbefugten Besitz von Waffen vorzugehen, die nicht der Kontrolle des Staates unterliegen, Gesetze zur Unrechtsaufarbeitung zu erlassen, um die Aussöhnung zu unterstützen, Verfassungs- und Wahlreformen durchzuführen und allgemeine Wahlen im Jahr 2014 abzuhalten.	

Sicherheitsrat				
	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungs- ergebnis
Nahost	S/PRST/2012/10	5.4.2012	Der Sicherheitsrat <b>fordert die syrische Regierung auf, ihren Verpflichtungen umgehend nachzukommen</b> , wie sie es in ihrer Mitteilung vom 1. April 2012 an den Gemeinsamen Sondergesandten der Vereinten Nationen und der Liga der arabischen Staaten Kofi Annan zugesagt hat, und Truppenbewegungen in Richtung auf die Bevölkerungszentren zu beenden, den Einsatz schwerer Waffen zu beenden und mit dem Abzug der in den Bevölkerungszentren und ihrer Umgebung konzentrierten Truppen zu beginnen, und diese Verpflichtungen spätestens bis zum 10. April 2012 zu erfüllen. Der Rat <b>unterstreicht, wie wichtig ein wirksamer Aufsichtsmechanismus der Vereinten Nationen in Syrien ist</b> , um die Einstellung der bewaffneten Gewalt und die Umsetzung des Sechs-Punkte-Vorschlags des Gesandten zu überwachen. Er ersucht den Generalsekretär, nach Konsultationen mit der Regierung Syriens Vorschläge für einen derartigen Mechanismus zu unterbreiten.	
	S/RES/2042(2012) + Anlage	14.4.2012	Der Sicherheitsrat <b>bekundet seine Absicht, sofort eine Aufsichtsmision der Vereinten Nationen in Syrien einzurichten</b> , die die Einstellung der bewaffneten Gewalt in allen ihren Formen durch sämtliche Parteien und die maßgeblichen Aspekte des Sechs-Punkte-Vorschlags (Anlage) überwachen soll. Der Rat fordert die syrische Regierung auf, dafür zu sorgen, dass die Mission, einschließlich ihres Vorausteams, ihre Tätigkeit wirksam und uneingeschränkt ausüben kann. Der Rat <b>beschließt, bis zur Entsendung der genannten Mission ein Vorausteam von höchstens 30 unbewaffneten Militärbeobachtern zu genehmigen</b> , das Verbindung zu den Parteien aufnehmen und mit der Berichterstattung darüber beginnen soll. Er fordert die syrische Regierung und alle anderen Parteien auf, dafür zu sorgen, dass das Vorausteam seine Aufgaben wahrnehmen kann.	Einstimmige Annahme
Sierra Leone	S/PRST/2012/11	11.4.2012	Der Sicherheitsrat <b>fordert die Regierung Sierra Leones, alle politischen Parteien sowie die sonstigen Interessenträger auf, sich verstärkt um die Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Abhaltung friedlicher, transparenter, freier und fairer Wahlen zu bemühen</b> . Er fordert zudem die Führer der politischen Parteien auf, <b>Maßnahmen zur Vertrauensbildung zwischen den Parteien zu ergreifen</b> , unter ihren Mitgliedern die Teilnahme am politischen Leben und die Gewaltlosigkeit zu fördern und sicherzustellen, dass die Grundsätze des ordnungsgemäßen Verfahrens und der Verhaltenskodex für politische Parteien uneingeschränkt eingehalten werden.	
Sudan	S/PRST/2012/12	12.4.2012	Der Sicherheitsrat bekundet seine tiefe und zunehmende Beunruhigung über die Eskalation des Konflikts zwischen <b>Sudan und Südsudan</b> . Er verlangt die <b>vollständige, sofortige und bedingungslose Einstellung aller Kampfhandlungen</b> , Zurückziehung der SPLA aus Heglig, Beendigung der Bombenangriffe durch die Sudanesischen Streitkräfte, Beendigung der wiederholten grenzüberschreitenden Gewalt handlungen zwischen Sudan und Südsudan und die Beendigung der Unterstützung, die beide Seiten ihren Stellvertreterkräften in dem jeweils anderen Land gewähren. Der Sicherheitsrat verlangt erneut, dass Sudan und Südsudan im Einklang mit ihrem Abkommen vom 20. Juni 2011 und Resolution 1990 (2011) ihre <b>Sicherheitskräfte umgehend aus dem Gebiet Abyei zurückziehen</b> .	
Timor-Leste	S/RES/2037(2012)	23.2.2012	Der Sicherheitsrat <b>beschließt, das Mandat der Integrierten Mission der Vereinten Nationen in Timor-Leste (UNMIT) unter Beibehaltung der derzeit genehmigten Personalstärke bis zum 31. Dezember 2012 zu verlängern</b> . Er <b>billigt</b> den Plan für den <b>stufenweisen Abbau der Personalstärke</b> nach dem erfolgreichen Abschluss des Wahlprozesses 2012.	Einstimmige Annahme
Westafrika	S/PRST/2012/2	21.2.2012	Der Sicherheitsrat bekundet seine <b>Besorgnis über die Bedrohungen des Weltfriedens</b> in verschiedenen Regionen der Welt, <b>insbesondere in Westafrika und der Sahel-Region, die von der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität</b> , namentlich dem unerlaubten Waffen- und Drogenhandel, der Seeräuberei und bewaffneten Raubüberfällen auf See, sowie vom Terrorismus <b>ausgehen</b> . Er erkennt an, wie wichtig es ist, im Rahmen des gesamten Systems der Vereinten Nationen <b>Maßnahmen zu treffen, um den grenzüberschreitenden Bedrohungen auf kohärente und koordinierte Weise begegnen zu können</b> .	

# GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 60 | 2012 | No. 3

## UN Peacekeeping in Practice

Hansjörg Strohmeyer

pp. 99–105

### **Libya after Qadhafi. How the United Nations Supports the Nation-Building Process**

The article provides an insider's account of the origins of the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) and the evolution of its mandate, written from the perspective of a UN practitioner. The author argues that UNSMIL's nimble, flexible and demand-driven structure and mandate provide an appropriate framework to support Libya's current aspirations. Bearing in mind Libya's many challenges emanating from a legacy brought about by 42 years of Qadhafi-rule and six months of violent revolution, the paramount challenge lies in building institutions, a state, and a nation at the same time. The article also points to opportunities and positive trends that will help the country on its way forward. While the security sector and building effective institutions continue to present enormous challenges, the author believes that the country will not fall back into chaos or civil war—partly due to its strong social fabric and initiatives at the local level. It will be critical for the incoming government and authorities to devise an inclusive national dialogue in order to achieve a new constitution which adequately reflects the aspirations of the Libyan revolution and represents a new social contract for the different groups and regions in a new Libya.

Peter Schumann

pp. 106–112

### **Putting the UN to the Test.**

#### **Why the Two-State Solution Did Not yet Bring about Peace in South Sudan**

The escalation of violence in the spring of 2012 between the Republic of South Sudan and its northern neighbor, the Republic of Sudan, is a reminder of the fragile nature of the Comprehensive Peace Agreement (CPA) of 2005. It also calls into question the validity of 'separation' as an approach to peace-making in case of an internal conflict. It is argued that the renewed hostilities between the North and the South are mainly caused by the selective implementation of the CPA and the collapse of the political process. The article traces the long history of civil war in Sudan and concludes that a United Nations peace operation is not a viable mechanism to end armed conflict. The author argues that sustained settlement of civil war is only possible where insurgents win the war and an agreed 'regime change' is implemented. The article further examines the United Nations Mission in South Sudan (UNMISS)'s ca-

capacity to implement its task of 'protection of civilians.' While the mission has yielded some successes in this respect, it has become clear that the mission's mandate did not anticipate the re-eruption of war between the two countries.

Frederik Trettin · Joel Gwyn Winckler

pp. 115–120

### **The United Nations Peace Operations.**

#### **Complex Organizations with Many Challenges from Within**

While the analysis of international organizations and in particular United Nations peace operations as organizations has been neglected for a long time, the organizational character of peacekeeping missions cannot be denied. Since the end of the Cold War, UN peacekeeping has not only increased in volume, it has also become more complex. Consequently, the analysis shows that the respective organizational structures at UN Headquarters had to be continuously adapted. This in turn has led to an increasing degree of division of labor, organizational fragmentation and complexity, creating problems for internal coordination and integration. These problems are not exclusive to headquarters, but can also be found at the field level in any UN mission's structure. A case study on the restructuring of Field Offices in the UN Mission in Liberia (UNMIL) illustrates how these problems can be addressed in a constructive way.

Gerlinde Kurzbach

pp. 121–125

### **UN Peacekeeping in Practice.**

#### **Experiences of a Trainer in the Democratic Republic of Congo and Western Sahara**

Vocational training has become a key component of any professional career, both nationally and internationally. However, the United Nations did not acknowledge the importance of vocational training until the 1990s. Proper training units within UN peacekeeping missions were only introduced in 2003, and have evolved gradually ever since. The article describes how training for UN peacekeeping personnel, military, police and civilian staff in areas such as language or gender awareness, has developed over the last decade. The author, a former chief training officer in the missions in Congo (MONUC/MONUSCO) and Western Sahara (MINURSO), gives examples of successes, but also identifies some of the inherent deficiencies. Overall, the author notes a lack of support for the whole area of training by member states but also a lack of coordination and directions by the UN Secretariat.



## IMPRESSUM

### VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.  
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

#### Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

#### Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

#### Redaktionsanschrift: VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 25 93 75-10  
Telefax: +49 (0)30 | 25 93 75-29  
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de/zeitschrift.html

#### Druck und Verlag:

BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Markgrafenstraße 12-14, D-10969 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 | 84 17 70-0  
Telefax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: bwv@bwv-verlag.de  
Internet: www.bwv-verlag.de

#### Erscheinungsweise: zweimonatlich

(Februar, April, Juni, August, Oktober, Dezember)

#### Bezugspreise des BWV:

Jahresabonnement Printausgabe 63,- Euro\*  
Jahresabonnement Onlineausgabe 63,- Euro  
Jahresabonnement Print- und Onlineausgabe 79,- Euro\*  
Einzelheft 13,- Euro\*  
\*Alle Preise inkl. MwSt., zzgl. Porto.

#### Bestellungen nehmen entgegen:

Silke Pinther Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-22  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: pinther@bwv-verlag.de  
sowie der Buchhandel.

Kündigung drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen im Voraus an:  
BWV · Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH,  
Postbank Berlin, Konto Nr.: 28 875 101,  
BLZ 100 100 10, IBAN DE 39 1001 0010 00288751 01,  
SWIFT (BIC): PBNKDEFF.

Für **Mitglieder** der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

#### Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH  
Brigitta Weiss  
Tel.: +49 (0)30 | 84 17 70-14  
Fax: +49 (0)30 | 84 17 70-21  
E-Mail: weiss@bwv-verlag.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

VEREINTE NATIONEN wird auf Recycling-Papier aus 100% Altpapier gedruckt.

## DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTE NATIONEN

### Vorstand

Detlef Dzembritzki (Vorsitzender)  
Dr. Ekkehard Griep (Stellv. Vorsitzender)  
Jürgen Klimke, MdB (Stellv. Vorsitzender)  
Ana Dujic (Schatzmeisterin)  
Hannah Birkenkötter  
Matthias Böhning  
Matthias Eiles  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Winfried Nachtwei  
Marina Schuster, MdB  
Dr. Sven Simon  
Katharina Tolle

### Präsidium

Dr. Hans Arnold  
Gerhart R. Baum  
Dr. Hans Otto Bräutigam  
Dr. Eberhard Brecht  
Dr. Fredo Dannenbring  
Prof. Dr. Klaus Dicke  
Bärbel Dieckmann  
Hans Eichel  
Manfred Eisele  
Prof. Dr. Tono Eitel  
Prälat Dr. Bernhard Felmberg  
Joschka Fischer  
Hans-Dietrich Genscher  
Dr. Wilhelm Höynck  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Prälat Dr. Karl Jüsten  
Dr. Dieter Kastrup  
Dr. Hans-Peter Kaul  
Dr. Inge Kaul  
Dr. Klaus Kinkel  
Dr. Manfred Kulesa  
Armin Laschet  
Dr. Hans Werner Lautenschlager  
Prof. Dr. Klaus Leisinger  
Walter Lewalter  
Prof. Dr. Jens Naumann  
Karl Theodor Paschke  
Dr. Gunter Pleuger  
Detlev Graf zu Rantzau  
Prof. Wolfgang Schomburg  
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer  
Dr. Irmgard Schwaetzer  
Reinhard Schweppe  
Prof. Dr. Bruno Simma  
Michael Steiner  
Dr. Frank-Walter Steinmeier  
Prof. Dr. Rita Süßmuth  
Dr. Helga Timm  
Prof. Dr. Klaus Töpfer  
Prof. Dr. Christian Tomuschat  
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau  
Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker  
Dr. Rainer Wend  
Dr. Guido Westerwelle  
Heidemarie Wieczorek-Zeul  
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum

### Redaktionsbeirat

Friederike Bauer  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Dr. Michael Lysander Fremuth  
Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Prof. Dr. Klaus Hüfner  
Matthias Naß  
Thomas Nehls  
Dr. Martin Pabst

### Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg  
Vorsitzender:  
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun  
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern  
Vorsitzende:  
Ulrike Renner-Helfmann  
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg  
Vorsitzender: Dr. Lutz-Peter Gollnisch  
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen  
Vorsitzender: Dustin Dehé  
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen  
Vorsitzender: Thomas Weiler  
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen,  
Sachsen-Anhalt, Thüringen  
Vorsitzender: Kai Ahlborn  
lv-sachsen@dgvn.de

### Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin  
Deutsche Gesellschaft für die  
Vereinten Nationen  
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin  
Telefon: 030 | 25 93 75-0  
Telefax: 030 | 25 93 75-29  
E-Mail: info@dgvn.de  
Internet: www.dgvn.de