

Fünf Jahre nach Istanbul: Wie steht es um die Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal für OSZE-Missionen?

Der OSZE-Gipfel in Istanbul hatte im November 1999 mit der Verabschiedung des REACT-Programms¹ in eindrucksvoller Weise auf die Notwendigkeit hingewiesen, in den Teilnehmerstaaten Personalreserven ziviler Experten für zukünftige Missionen aufzubauen. Diese ausgewählten Spezialisten müssen der Organisation auch kurzfristig zur Verfügung gestellt werden können, insbesondere im Falle akuter Krisen. Der Beschluss war vor allem vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten bei der Entsendung von 2.000 Mitarbeitern im Zuge des Aufbaus der Kosovo-Verifizierungsmission (KVM) 1998 gefasst worden. Im folgenden Beitrag soll eine kritische Bestandsaufnahme der Vorbereitungsmaßnahmen von zivilem Personal für OSZE-Einsätze fünf Jahre nach diesem entscheidenden Impuls geleistet werden. Nach einer Darstellung der neu geschaffenen Strukturen auf diesem Gebiet werden noch vorhandene Schwachstellen aufgezeigt und der konkrete Handlungsbedarf auf Seiten der Personalanbieter wie auch der Nachfrageseite erörtert.

Vorbereitung tut Not!

Während militärisches Personal und auch Polizisten in der Regel über ein ausreichendes Maß an Einsatzvorbereitung verfügen, ist die adäquate Vorbereitung von zivilen Experten für internationale Friedenseinsätze erst seit wenigen Jahren auf der politischen Agenda. Die Anforderungen an moderne Friedenseinsätze sind in den vergangenen zehn Jahren beträchtlich gestiegen und durch Multidimensionalität, Vielfalt der Akteure und Organisationen und nicht zuletzt durch erheblich gestiegene Gefahren für das eingesetzte Personal gekennzeichnet. Die Erfahrung der KVM hat die eklatanten Defizite der nicht militärisch geschulten Mitarbeiter vor allem im Hinblick auf ein notwendiges Sicherheitstraining bestätigt. Da der Bedarf an gut ausgebildetem und professionellem zivilem Personal in Zukunft weiter ansteigen dürfte, kann ein dringender Handlungsbedarf festgestellt werden. Zudem entscheidet die Qualität der zivilen Komponente immer mehr über den Erfolg einer internationalen multidimensionalen Intervention. Aufgrund des dominant zivilen Charakters von OSZE-Feldmissionen überrascht es nicht, dass sich die OSZE

1 REACT: Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams, Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation.

als erste der relevanten internationalen Organisationen mit dieser Entwicklung auseinander gesetzt hat bzw. auseinander setzen musste.

Die Schulungsdimension von REACT

Der Aspekt der Vorbereitung stand dabei anfangs nicht im Zentrum der Überlegungen. Es wurde beschlossen, neue Strukturen in den Teilnehmerstaaten der OSZE zu schaffen, damit der Organisation geeignetes Personal in ausreichender Zahl gegebenenfalls auch sehr kurzfristig zur Verfügung gestellt werden kann. Das OSZE-Sekretariat sollte gestärkt werden, um eine zügige Auswahl der Kandidaten unter Berücksichtigung transparenter Kriterien effizienter durchführen zu können. Die systematische Vorbereitung dieser zivilen Personalreserven fand in der Europäischen Sicherheitscharta der OSZE von 1999 keine explizite Erwähnung, wurde aber während der Implementierung des REACT-Programms zunehmend als unerlässliche komplementäre Maßnahme zur Personalauswahl in den Teilnehmerstaaten erkannt. Die Notwendigkeit der systematischen Vorbereitung der Personalreserve ist vor allem dadurch begründet, dass die angestrebte Einsatzfähigkeit (*deployability*) von geeignetem Personal erst in Verbindung mit einer gründlichen Vorbereitung gegeben ist. In akuten Krisensituationen bliebe der Organisation nicht genügend Zeit, das zur Verfügung gestellte Expertenpersonal durch etwa zweiwöchige Schulungen „krisenfest“ zu machen.

Der Abschlussbericht des Treffens der *REACT Task Force* mit Vertretern der Teilnehmerstaaten am 28. März 2000 sowie das daraufhin erstellte Konzeptpapier der *REACT Task Force* unter Führung von Botschafter Victor Tomseth hoben die Trainingsdimension von REACT hervor, und das OSZE-Sekretariat wurde beauftragt, Standards zur Vorbereitung von OSZE-Feldpersonal zu entwickeln. Die OSZE-Trainingsstandards² dienen seit ihrer Veröffentlichung im November 2000 als Gerüst einer ständig steigenden Zahl von Vorbereitungsmaßnahmen und sind über die OSZE hinaus als generelle Richtlinien für eine Basisvorbereitung auf Feldeinsätze unabhängig von der professionellen Expertise anerkannt. Der Beschluss des Ständigen Rates vom 29. Juni 2000 zur Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE³ erwähnt erstmals explizit die Bedeutung von Training und Vorbereitung und fordert eine enge Abstimmung zwischen Vorbereitungsmaßnahmen in Teilnehmerstaaten und den OSZE-Maßnahmen zur Integration neuer Mitarbeiter.

Dieser Aspekt wurde im Februar 2002 in der OSZE-Trainingsstrategie für den Zeitraum 2002-2004⁴ – wenn auch bescheiden – ausgebaut, wobei der

2 Training Standards for preparation of OSCE Mission Staff, First Release November 2000, Training Section, OSCE Secretariat.

3 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 364, Über die Stärkung der operativen Fähigkeiten der OSZE, 29. Juni 2000, PC.DEC/364.

4 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 465, Verabschiedung der OSZE-Ausbildungsstrategie für den Zeitraum 2002-2004, 7. Februar 2002, PC.DEC/465.

OSZE-Trainingskoordinator aufgefordert wurde, die Teilnehmerstaaten in ihren diesbezüglichen Bemühungen zu unterstützen. Außerdem wurde er beauftragt, Synergien durch die engere Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen im Rahmen der Plattform für kooperative Sicherheit zu nutzen. Der OSZE-Trainingskoordinator und die Mitarbeiter der Trainingsabteilung im Sekretariat haben seither zahlreiche Vorbereitungsmaßnahmen in insgesamt zehn Teilnehmerstaaten aktiv unterstützt, entweder durch direkte Schulungen, Vermittlung von vortragendem Personal oder in Form von Schulungsmaterialien, Handbüchern, etc.

Unverkennbare Fortschritte – erkennbare Defizite

Vergleicht man die Situation heute mit der von 1998, ist festzustellen, dass eine stetig steigende Zahl von Teilnehmerstaaten sich der systematischen Vorbereitung von zivilem Friedenspersonal angenommen und zum Teil erhebliche Ressourcen in diese Aktivitäten investiert hat. Dabei lassen sich mehrere Ansätze erkennen, die auch mit den jeweiligen Voraussetzungen eines Landes und der Anzahl der Experten zusammenhängen, die der OSZE im Rahmen der Abordnung zur Verfügung gestellt werden. So verbinden einige Staaten den Aufbau einer Personalreserve mit regelmäßigen Vorbereitungskursen für das ausgewählte Personal. Andere wiederum verfügen schon seit geraumer Zeit über Personalpools, die sehr erfahrene und erprobte Experten führen, die keiner Vorbereitung auf einen eventuell gefährlichen Einsatz (mehr) bedürfen. Wiederum andere bereiten potenzielle Kandidaten über einen Online-Kurs auf einen OSZE-Einsatz vor. Eine weitere Gruppe kann auf private oder halbstaatliche Ausbildungseinrichtungen zurückgreifen, die schon seit geraumer Zeit ziviles Personal in international zusammengesetzten Kursen auf OSZE-, aber auch VN-Einsätze vorbereiten.⁵

Die OSZE-Trainingsabteilung war an fast allen Entwicklungen als Ratgeber beteiligt und versucht, die Einhaltung der Mindeststandards aus der Sicht der Empfängerorganisation sicherzustellen. Dabei ist es besonders wichtig, die Teilnehmerstaaten angesichts knapper Mittel und zeitweiligen hohen Bedarfs anderer Organisationen (insbesondere der Vereinten Nationen) nicht zu überfordern, indem man auf eine OSZE-spezifische Ausrichtung gepocht hätte. Im Sinne der Interoperabilität, d.h. der flexiblen Nutzung dieser Personalreserven je nach Mandatsvergabe, sollen die Vorbereitungsmaßnahmen generelle Fähigkeiten, Wissen und Techniken vermitteln, die in einem Feldeinsatz von Relevanz sind, und das unabhängig von der Organisation, die letztendlich von der Staatengemeinschaft mandatiert wird. Exemplarisch wäre hier das 2002 gegründete Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Berlin zu nennen, das deutsches ziviles Friedenspersonal auf Einsätze im

5 So z.B. Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung in Stadtschlaining und Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa/Italien.

Rahmen von VN, EU und OSZE gleichermaßen vorbereitet. Die Personalreserve, die auf 2.000 Mitglieder ausgebaut werden soll, kann je nach aktuellem Bedarf der beauftragten internationalen Organisation zur Verfügung gestellt werden. Gleichwohl ist die OSZE aufgrund des Abordnungsprinzips und der damit verbundenen größeren Planbarkeit von Entsendungen⁶ der größte Kunde des Zentrums.

Trotz dieser sehr erfreulichen Entwicklungen zeigen die jüngsten Statistiken der OSZE-Einführungskurse für neue Missionsmitglieder, dass als genereller Trend nur ein Drittel als erfahren und solide vorbereitet angesehen werden kann. Ein weiteres Drittel verfügt zumindest über vorherige Missionserfahrung, oft im Rahmen der VN oder einer nichtstaatlichen Organisation, ohne jedoch formell vorbereitet worden zu sein. Das ausstehende und problematische Drittel sind diejenigen, die zwar fachlich eindeutig qualifiziert sind, aber weder über signifikante Vorbereitung noch über Erfahrungen aus früheren Auslandseinsätzen verfügen. Dies zeigt deutlich, dass es trotz aller Fortschritte einer weiteren Kraftanstrengung bedarf, um zu einer angemessenen und flächendeckenden Vorbereitung zu gelangen, die zivile Experten auch nur annähernd auf das Vorbereitungs niveau von militärischen und zivilpolizeilichen Mitarbeitern bringt.

EU-Training für zivile Experten in Friedensmissionen – positive Impulse auch für die OSZE

Die auf den EU-Gipfeln in Feira (2000), Göteborg (2001) und insbesondere Thessaloniki (2003) beschlossene Stärkung der Krisenreaktionsfähigkeit der Europäischen Union bezieht sich hauptsächlich auf die Entwicklung personeller Kapazitäten in den Bereichen Militär, Polizei und ziviler Expertise im Rahmen des weiter gefassten Krisenmanagements. Diese Kader sind für zukünftige EU-geführte Missionen vorgesehen, können aber auch Feldoperationen der Vereinten Nationen, der OSZE oder des Europarats zur Verfügung gestellt werden. In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission im Jahr 2001 das Projekt *Training für zivile Aspekte des Krisenmanagements* lanciert, das seither eine Vielzahl von Vorbereitungsmaßnahmen hervorgebracht hat. Die in der EU-Trainingsgruppe vereinten Ausbildungseinrichtungen aus neun EU-Staaten⁷ haben neben den auf OSZE-Schulungsstandards basierenden Grundkursen eine Reihe von Spezialisierungskursen für verschiedene zivile Schwerpunktbereiche entwickelt. Diese umfassen Themen

6 Die VN rekrutieren ziviles Personal direkt aufgrund individueller Bewerbungen, erwägen aber neuerdings unter Umständen auch auf Abordnung ziviler Experten zurückzugreifen.

7 Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Österreich, Danish School of Administration/Dänemark, Escuela Diplomática/Spanien, Abo Akademie Universität Helsinki/Finnland, Ecole nationale d'administration/Frankreich, Zentrum für internationale Friedenseinsätze/Deutschland, Scuola Superiore Sant'Anna/Italien, Folke Bernadotte Akademie/Schweden und Peaceworkers UK/Großbritannien.

wie Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung, zivile Verwaltung, Konflikttransformation, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit/Medienentwicklung sowie Missionsverwaltung. Die besondere Erfahrung der OSZE im zivilen Krisenmanagement wurde von Anfang an mit einbezogen und war maßgeblich an der Ausarbeitung und Durchführung der Grund- und Spezialisierungskurse beteiligt.

Wirft man einen Blick auf die im Jahre 2000 erstmals veröffentlichte OSZE-Personalbeschaffungsmatrix, die die zwölf wichtigsten Felder in Feldoperationen benötigter Expertise aufzeigt,⁸ so erschließt sich eine weitgehende Übereinstimmung der Betätigungsfelder von zivilen Experten in beiden Organisationen. Da die mittlerweile auf 25 angestiegenen Mitgliedstaaten der EU über 60 Prozent der in OSZE-Missionen entsandten Experten zur Verfügung stellen, werden diese Vorbereitungsmaßnahmen mittelfristig eine positive Auswirkung auf die Qualität des zivilen Personals auch in der OSZE haben. Kurzfristig sind allerdings einige strukturelle Hemmnisse der flexiblen Nutzung von vorbereitetem zivilem Personal zu beseitigen, wie z.B. die mangelnde gegenseitige Anerkennung von Vorbereitungsmaßnahmen. Obwohl die Zukunft dieses Projekts über 2004 hinaus noch ungewiss ist, hat die EU-Trainingsgruppe doch jetzt schon entscheidende weitergehende Impulse in Richtung einer systematischen Auswahl und Vorbereitung ziviler Experten für Einsätze im Krisenmanagement geleistet.

Die OSZE-Trainingsstrategie 2005-2007

Die sich alle drei Jahre wiederholende eingehende Diskussion zwischen dem OSZE-Trainingskoordinator und den Teilnehmerstaaten über die generelle Ausrichtung der im OSZE-Kontext durchzuführenden Trainingsmaßnahmen hat sich als geeignetes Mittel erwiesen, sämtliche Schulungsmaßnahmen an den sich laufend verändernden Bedürfnissen der Mitarbeiter im Sekretariat, in den Institutionen und in den Missionen zu orientieren und dafür auch die notwendige politische Unterstützung zu erhalten.

Der Bereich der Missionsvorbereitung, d.h. der erste und möglicherweise wichtigste Teil des Trainingszyklus, den ein Missionsmitarbeiter *idealerweise* durchläuft, wird auf Vorschlag des Trainingskoordinators in Zukunft innerhalb der Strategie deutlich aufgewertet. Im Rahmen der Verhandlungen über die Trainingsstrategie 2002-2004 wurde dieser Bereich nur ansatzweise gewürdigt (siehe oben), da einige Teilnehmerstaaten die Vorbereitung des gesamten abgeordneten Personals dem OSZE-Sekretariat anvertrauen wollten. Dies war jedoch nicht nur aus Kostengründen nicht konsensfähig. Der signifikante Anstieg von *predeployment training* in einigen Teilnehmerstaaten

8 Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung, Wahlen, Wirtschaft und Umwelt, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Medienentwicklung, politische Angelegenheiten, Verwaltung, Monitoring, militärische Angelegenheiten und zivile Polizei.

bestätigt jedoch die wachsende Einsicht, dass eine Grundversorgung an essenzieller Vorbereitung wegen des Zeitfaktors und nicht zuletzt aufgrund der Fürsorgepflicht im Entsendestaat stattfinden muss.

Allerdings verhindert im OSZE-Rahmen die fehlende Einbindung noch immer zahlreicher Teilnehmerstaaten ohne eigene Kapazitäten in diese Initiativen die Nutzung wichtiger Synergieeffekte. Eben diese Vernetzung, d.h. der Aufbau und die Unterstützung dieses Ausbildungsnetzwerks wird dem OSZE-Trainingskoordinator als Arbeitsschwerpunkt für die Jahre 2005-2007 aufgetragen.

Eine für den Herbst 2004 anvisierte OSZE-Schulungskonferenz, die die Verantwortlichen für Rekrutierung und Vorbereitung aus den Teilnehmerstaaten sowie Delegationen, Missionen und Partnerorganisationen zusammenführt, soll einen Dialog in Gang setzen, der letztendlich eine verstärkte Kooperation zwischen den Teilnehmerstaaten fördern soll. Noch zu nutzende Potenziale existieren auf breiter Front: So bieten fast alle nationalen Vorbereitungskurse bis zu einem gewissen Grad auch ausländischen Interessenten die Teilnahme an. Dies ist nicht nur aus didaktischen Gründen sinnvoll (da sich so schon in der Vorbereitung das Arbeiten in internationalen Teams üben lässt), sondern bietet auch denjenigen Staaten Möglichkeiten, für die es sich aufgrund niedriger Entsendezahlen und folglich fehlender kritischer Masse nicht lohnt, in nationale Vorbereitungsprogramme zu investieren. Durch gemeinsame Planung und besseren Informationsaustausch bekäme die schon im REACT-Kontext vorgeschlagene, aber nicht realisierte Vision der regionalen oder subregionalen Zusammenarbeit in der Vorbereitung ziviler Experten eine zweite Chance.

Das im Januar 2004 unterzeichnete *Memorandum of Understanding* zwischen der Diplomatischen Akademie der Russischen Föderation und dem OSZE-Sekretariat über die Unterstützung von Vorbereitungsmaßnahmen zugunsten zukünftiger russischer OSZE-Missionsmitglieder sei hier besonders erwähnt. Dabei leistet die OSZE-Trainingsabteilung nicht nur aktive Unterstützung und Beratung beim Aufbau eines russischen nationalen Ausbildungszentrums im Kontext der Diplomatischen Akademie, sondern fungiert auch als Katalysator für die Vernetzung mit Ausbildungseinrichtungen in anderen OSZE-Staaten. So ist eine Kooperation mit dem ZIF und weiteren Institutionen im Entstehen, die in den nächsten Jahren sicher ausgebaut werden wird.

Sicherheitstraining im Rahmen der Vorbereitung ist überlebenswichtig

Häufig wurde in der Vergangenheit die Notwendigkeit einer gründlichen Vorbereitung im Entsendestaat dadurch in Frage gestellt, dass man auf die Mitarbeiter-einführungen in den jeweiligen Organisationen hinwies und so eine (scheinbare) Überlappung oder gar Redundanz der Programme ausmachte. Erstens existiert zur Zeit eine verpflichtende Mitarbeiter-einführung in die

Organisation nur im Rahmen der OSZE und zweitens ist Letztere nicht mit Vorbereitungsmaßnahmen zu vergleichen; beide sollten aber sehr wohl aufeinander abgestimmt sein.

Predeployment training hat die übergeordnete Aufgabe, ausgewähltes ziviles Expertenpersonal „krisenfest“ zu machen, indem überlebenswichtige Kenntnisse und vor allem Fähigkeiten im Rahmen eines Sicherheitstrainings vermittelt werden. In einer Organisation, die nach dem Abordnungsprinzip Personal rekrutiert, liegt es eindeutig in der Verantwortung der Teilnehmerstaaten, diese Grundversorgung sicherzustellen. Die Vermittlung von Fähigkeiten ist in Mitarbeiterintroduktionen in den jeweiligen Organisationen, wenn überhaupt, nur auf sehr oberflächliche Weise möglich, da es an der notwendigen Zeit mangelt. Die Grundlagen müssen schon vorhanden sein, wenn die jeweilige Organisation neue Mitarbeiter in die spezifischen Prozeduren, Arbeitsabläufe und Standards einführt. Um es an einem Beispiel zu erläutern: Ein Sicherheitsbriefing während der zentralen Einführung und ein weiteres in der jeweiligen Mission ist und bleibt eindeutige Verantwortung der aufnehmenden Organisation. Dass der zur Verfügung gestellte Experte mit Funkgeräten umgehen, ein allradgetriebenes Fahrzeug steuern und sich alleine im Gelände anhand eines Kompasses orientieren kann und sich einer eventuellen Minengefahr bewusst ist, darf vorausgesetzt werden. Der Sicherheitsaspekt kann nicht genügend hervorgehoben werden. Angesichts der exponentiell gestiegenen Gefährdung internationaler Missionsmitglieder darf es kein Nachlassen der Bemühungen einer wirklich flächendeckenden Vorbereitung von zivilen Experten geben, auch nicht im OSZE-Kontext, wo sich die Sicherheitslage glücklicherweise in den 18 Missionen in den letzten Jahren entgegen dem weltweiten Trend zunehmend verbessert hat. Die jüngsten Aufstände im Kosovo im März 2004 haben eindrucksvoll bestätigt, dass das zivile Personal in jedem Fall auf den *worst case* vorbereitet sein muss. Denn die Ereignisse und Entwicklungen in einem Kriseneinsatz sind *per se* schwerlich vorherzusagen. Es wäre daher in höchstem Maße unverantwortlich, wenn es zu einem Nachlassen oder gar zu Selbstgefälligkeit in Bezug auf die Vorbereitung ziviler Experten käme. Dies ist eine gemeinsame Verantwortung, deren sich die Entsendestaaten wie auch die aufnehmende Organisation bewusst sein müssen. Noch bleibt viel zu tun, bis dieser Gruppe die Beachtung und vor allem die entsprechenden Ressourcen zukommen, die ihr aufgrund objektiver Gegebenheiten und gesteigener Bedeutung zustehen.