

Den Friedensaufbau professionalisieren - Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern¹

Im Jahre 1992 hatte der damalige UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali mit seiner *Agenda for Peace* den Versuch unternommen, konzeptionelle Klarheit in die Friedensbemühungen der Vereinten Nationen zu bringen. Seine Studie unterschied zwischen Bemühungen zur Konfliktprävention, zur Konfliktbeilegung - die diesbezüglichen Maßnahmen reichen von der friedlichen Streitbeilegung über friedenserhaltende bzw. -erzwingende Operationen bis hin zu Zwangsmaßnahmen - und zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit. Unter dem Begriff "Friedensaufbau" können alle Maßnahmen der dritten Gruppe zusammengefaßt werden, denn hierbei handelt es sich um "Maßnahmen zur Bestimmung und Förderung von Strukturen, die geeignet sind, den Frieden zu festigen und zu konsolidieren, um das Wiederaufleben eines Konfliktes zu verhindern".² Solche Maßnahmen sind in Ländern erforderlich, die von gewaltsam ausgetragenen Konflikten heimgesucht wurden und deren politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen durch die Auseinandersetzungen teilweise oder vollständig zerstört wurden. Zur Anwendung kommen dabei sowohl militärische als auch zivile Unterstützungsleistungen, wobei letztere ein breites Spektrum politischer, rechtlicher und ökonomischer Projekte umfassen.

Effektives Konfliktmanagement, das nicht nur die Folgen einer Krise beheben, sondern vor allem an ihren Ursachen ansetzen muß, erfordert das Ineinandergreifen von Konfliktprävention, -beilegung und -nachbearbeitung. In diesem Sinne ist der Friedensaufbau als erster Schritt zur erfolgreichen Konfliktprävention zu verstehen, denn bereits während des Wiederaufbaus zerstörter staatlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturen werden die Grundlagen für deren Stabilität oder Labilität gelegt. Um eine stabile Entwicklung zu ermöglichen, sind die internationalen Unterstützungsbemühungen darauf ausgerichtet, demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen aufzubauen, eine Wirtschaftsordnung bzw. -verfassung im Einklang mit dem Ideal der sozialen Marktwirtschaft zu

1 Dieser Beitrag basiert auf der Dissertation des Verfassers, Europas Sicherheitsarchitektur: Erfolgsfaktoren - Bestandesaufnahme - Handlungsbedarf, Baden-Baden 1999, die vom Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) gefördert wurde (Projekt-Nr. 4042-47350).

2 Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden. Vorbeugende Diplomatie, Friedensschaffung und Friedenssicherung, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Dokumentationen, Informationen, Meinungen 43/1992, Ziff. 21, S. 7.

errichten, die Leistungsfähigkeit politischer, judikativer und administrativer Strukturen sicherzustellen sowie die demokratische Kontrolle militärischer, polizeilicher und paramilitärischer Streitkräfte zu gewährleisten. Hierzu leisten internationale Organisationen wie die OSZE, die Europäische Union, der Europarat, die Vereinten Nationen, die internationalen Finanzorganisationen, die NATO und die WEU konkrete Hilfe, indem sie den Staaten mit finanzieller und technischer Hilfe beratend und unterstützend zur Seite stehen, sie bei der Umsetzung internationaler Abkommen begleiten bzw. diese überwachen, Verhandlungen durchführen und vorübergehend staatliche Aufgaben übernehmen (*transitional authority*). Diese Maßnahmen sollen die Integration der betroffenen Staaten in die internationale Staatengemeinschaft erleichtern und die Grundlagen für friedliche und gewaltfreie zwischenstaatliche Beziehungen stärken.

An der zentralen Bedeutung der Bemühungen zum Friedensaufbau kann kein Zweifel bestehen. Die Art und Weise, wie diese Leistungen von der internationalen Gemeinschaft umgesetzt werden, läßt hingegen einen großen Handlungsbedarf erkennen, der sich vorab aus zwei Gründen erklärt. Zum einen sind die Arbeitsprogramme der internationalen Organisationen nur in geringem Maße aufeinander abgestimmt, so daß es gerade im zivilen Bereich zu teilweise substantiellen Überschneidungen kommt, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit dringend erforderlich machen. Zum anderen klafft zwischen den militärischen und den zivilen Anstrengungen eine große Lücke. Während erstere in ausreichendem Maß mit finanziellen, personellen und technischen Ressourcen versorgt werden, ist die Unterstützungsbereitschaft der internationalen Staatengemeinschaft im zivilen Bereich relativ schnell erschöpft. Gerade hier müssen, wie in der Folge ausgeführt wird, die Verbesserungsvorschläge ansetzen.

Lessons learned

Um konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit beim Friedensaufbau vorschlagen zu können, ist zuerst zu fragen, welche Erfahrungen aus den bisherigen Bemühungen hergeleitet werden können. Die folgende Aufstellung gibt an, welchen Aspekten künftig verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt werden muß:

- Die zivilen und militärischen Aspekte des Friedensaufbaus müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Einerseits geht es darum, das in den Beiträgen der Staaten zu den zivilen bzw. militärischen Bemühungen bestehende Ungleichgewicht auszubalancieren. Andererseits muß die Koordination der zivil-militärischen Beziehungen im Missionsgebiet verbessert werden.

- Analog zu den militärischen Kommandostrukturen bedürfen auch die zivilen Bemühungen eines straffen und zentralisierten Koordinationsrahmens. Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina und Albanien ist zusätzlich zu überlegen, inwieweit die Langzeitmissionen der OSZE in den Krisengebieten künftig die zivile Gesamtkoordination übernehmen könnten.
- Bei der Ausarbeitung der Mandate ist der institutionellen Zusammenarbeit vor Ort durch die Formulierung allgemeiner Grundsätze (z.B. Ernennung von Verbindungsoffizieren, Errichtung gemeinsamer Koordinationsbüros, Durchführung gemeinsamer Pressekonferenzen) größere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Im Verhältnis zu den Konfliktparteien sollten die Kompetenzen der Friedensaufbaupmissionen gestärkt werden, indem diesen ein Weisungsrecht ersteren gegenüber eingeräumt wird.
- Für die Planung, Durchführung und Nachbearbeitung von Missionen des Friedensaufbaus müssen verstärkt integrierte Ansätze unter Beteiligung aller relevanten internationalen Organisationen entwickelt werden.
- Beim Aufbau der Missionen sind vorhandene Synergiepotentiale besser zu berücksichtigen und soweit als möglich auszuschöpfen, indem beispielsweise die vorhandene Infrastruktur allen internationalen Organisationen zugänglich gemacht wird.
- Die Zahl der involvierten internationalen Akteure ist durch die konsequente Anwendung des *Lead-agency*-Konzepts möglichst gering zu halten. Für alle relevanten Bereiche des Friedensaufbaus sollte jeweils eine verantwortliche internationale Organisation bestimmt werden, die in den jeweiligen Kompetenzfeldern weisungsberechtigt ist und die entsprechenden Arbeiten koordiniert.
- Das Informationsmanagement ist bei der Vorbereitung und Durchführung friedensaufbauender Missionen konsequent bedürfnisorientiert auszugestalten.
- Bereits im Vorfeld eines Einsatzes sollten die internationalen Organisationen ihre Zusammenarbeit nach Sachthemen strukturieren und ausbauen.
- Die im Friedensaufbau gesammelten Erfahrungen sollten systematisch aufbereitet werden, um daraus Konsequenzen für künftige Einsätze herleiten und ein institutionelles Gedächtnis aufbauen zu können.

Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld

Um die Wirkung der internationalen Friedensaufbaubemühungen zu erhöhen, muß die institutionelle Zusammenarbeit im Vorfeld eines Einsatzes

verbessert und gestärkt werden. Dazu ist *erstens* der Informationsfluß zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen grundsätzlich zu überdenken. Künftig darf es nicht mehr darum gehen, die Position einer internationalen Organisation durch das Zurückhalten von Informationen zu stärken oder zu schwächen, sondern es muß systematisch gefragt werden, welche Information in welcher Form zu welchem Zeitpunkt wo zur Verfügung stehen muß, um die Probleme zu lösen. Die Prozesse der Informationsbeschaffung und -verteilung sind dementsprechend auszugestalten, wobei es insbesondere darum geht, die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten und die Barrieren zwischen den Organisationen zu überwinden. Einige Beispiele sollen diese Forderung illustrieren.

Die Einschätzung der politischen Situation in einem Land ist sowohl für die EU als auch für die internationalen Finanzorganisationen von Bedeutung. In dieser Hinsicht sollte zu deren Beurteilung eine stärkere Kooperation mit den vor Ort stationierten Missionen der OSZE oder der Vereinten Nationen angestrebt werden, die ihre regelmäßig ausgearbeiteten *situation reports* auch den Wirtschaftsorganisationen zugänglich machen könnten. Zusätzlich sollten deren Lokalbüros verstärkt in die Analyse der ökonomischen Situation eines Krisengebietes einbezogen werden, um beispielsweise die Verteilung internationaler Finanzhilfen zu optimieren und den Aufbau lokaler Wirtschaftsstrukturen zu fördern. Umgekehrt sind ökonomische Störungen oftmals Anlaß politischer Auseinandersetzungen. So könnte beispielsweise die in einem Land festgestellte wirtschaftliche Verschlechterung die EU-Kommission dazu veranlassen, Kontakt mit dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten aufzunehmen, wenn erkannt wird, daß es sich dabei um die wirtschaftliche Benachteiligung von Minderheiten handelt, die zu ihrer Behebung entsprechender politischer Entscheidungen bedarf.

Ähnliche Überlegungen sind auch für die Nutzung militärischer Aufklärungssatelliten denkbar. Diese spielen nicht nur bei der Vorwarnung von Angriffen, sondern auch im Zusammenhang mit der Beobachtung von Krisenherden, der Überwachung humanitärer Einsätze und Abrüstungsabkommen sowie der Sammlung strategischer bzw. taktischer Daten eine wesentliche Rolle.³ Wenn beispielsweise bei politischen Unruhen Ungewißheit über das Verhalten militärischer Streitkräfte besteht, könnte ein Rückgriff auf entsprechende Aufklärungsinformationen zur Klärung der Lage beitragen und dadurch die Handlungsfähigkeit einer politischen Organisation wie der OSZE erhöhen, die selbst nicht über solche Informationskapazitäten verfügt.

Weil Wissen und Erfahrung immer wichtiger werden und weil beide an die Person des Wissenden gebunden sind, müssen die internationalen Organisationen *zweitens* ihre *human resources* besser nutzen. Dazu stellt der

3 Vgl. Assembly of WEU, A European intelligence policy, Dokument 1517, 13. Mai 1997, Para. 35.

systematische Austausch der Mitarbeiter einen ersten Ansatz dar. Ziel könnte es beispielsweise sein, innerhalb klar definierter Arbeitsfelder eine allgemeine Rotation der Mitarbeiter für eine Zeit von sechs Monaten zu beschließen. Dieser Austausch erfolgt mit dem Zweck, den gegenseitigen Einblick in die täglichen Arbeitsabläufe zu ermöglichen, verbessert das Verständnis für die organisationsspezifischen Erfordernisse, erleichtert das Kennenlernen sowie die Zusammenarbeit und trägt zur Sozialisierung bei. Während dieser Zeit sammeln die Mitarbeiter wertvolle Erfahrungen, die sie nach ihrer Rückkehr in ihre tägliche Arbeit einbringen können.

Gerade wenn die OSZE beim Friedensaufbau künftig in verstärktem Maße in die Rolle der Gesamtkoordinatorin schlüpfen soll, könnte sie von der systematischen Personalrotation wesentlich profitieren: Zu denken ist beispielsweise an entsprechende Abkommen mit dem Europarat und dem UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) in Fragen des Umgangs mit Minderheiten und der Rückführung von Flüchtlingen, an den Austausch mit der EU und den internationalen Finanzorganisationen auf der einen und dem Büro des OSZE-Koordinators für ökonomische und ökologische Angelegenheiten auf der anderen Seite sowie an die Rotation zwischen der OSZE und der NATO bzw. der WEU, um die zivil-militärischen Beziehungen zu verbessern. Insgesamt scheint dieser periodische Austausch der Mitarbeiter, der innerhalb der Organisationen vor allem Ansprüche an die Betreuung der "Praktikanten" und die Erleichterung des Wissenstransfers stellt, sehr gut geeignet, bürokratische Hindernisse zu überwinden und zu einer gesamteuropäischen Problemsicht beizutragen.

Darüber hinaus ist auch über eine gemeinsame Aus- und Weiterbildung nachzudenken, die neben der Vermittlung spezifischen Wissens für die Notwendigkeit der Zusammenarbeit sensibilisieren sollte. Zwei grundsätzliche Angebote sind zu unterscheiden:

- *Seminare* werden zu spezifischen Themen durchgeführt und dienen in erster Linie dem Erfahrungsaustausch, der Wissensvermittlung sowie dem Knüpfen persönlicher Kontakte. Bereits in solchen Veranstaltungen könnten mit Hilfe von Fallstudien praktische Einblicke in die internen Abläufe der verschiedenen Organisationen vermittelt werden.
- *Simulationen* gehen einen Schritt weiter. Im militärischen Bereich ist es seit jeher üblich, Einsätze im Vorfeld einzuüben. Ähnliches fehlt jedoch für den politischen Bereich. Es wäre beispielsweise hilfreich, wenn im Rahmen einer zweiwöchigen Übung unter "echten" Bedingungen das Zusammenspiel von UNO, OSZE, EU, Europarat, NATO, WEU und anderen internationalen Organisationen nachgestellt werden könnte. Solche Simulationen sollten weniger computergestützt, als vielmehr auf die persönliche Kommunikation ausgerichtet sein und den Teilnehmern

verdeutlichen, innerhalb welcher Rahmenbedingungen die Mitarbeiter der unterschiedlichen Organisationen agieren. Diese Sensibilisierung trägt zu einem besseren Problemverständnis bei und fördert die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns.

Im Sinne der konstanten Stärkung dieser Bemühungen ist schließlich die Gründung einer ständigen Bildungseinrichtung zur Förderung der zivilen Aufbauarbeiten anzuregen. Diese könnte von einer Gruppe von Staaten - vorteilhafterweise mit Beteiligung nichtstaatlicher Akteure - unterhalten werden und würde ihre Dienste der OSZE und den Vereinten Nationen anbieten. Ziel dieser Schule, die internationale Polizeikräfte und zivile Missionsteilnehmer gemeinsam ausbilden sollte, müßte es sein, ein möglichst gleich hohes Ausbildungsniveau aller Missionsteilnehmer sicherzustellen, allgemeine Hintergrundinformationen für den Einsatz im Missionsgebiet sowie spezifische Kenntnisse zu vermitteln. Der Besuch entsprechender Kurse vor Missionsantritt müßte vorgeschrieben werden. Ebenso sollte diese Einrichtung die Erfahrung der Missionsteilnehmer systematisch auswerten, um ihr Ausbildungskonzept anzupassen, den Erfahrungsaustausch mit Teilnehmern anderer Missionen anzuregen und gleichzeitig zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses in Sachen Friedensaufbau beizutragen.

Um die gesamteuropäische Problemsicht zu stärken, sind *drittens* organisationsübergreifende Arbeitsgruppen einzurichten. Zu diesem Zweck sollte in einem ersten Schritt systematisch analysiert werden, in welchen Bereichen sich die Arbeiten der internationalen Organisationen überschneiden (Schnittstellenanalyse) und wer jeweils für die Umsetzung der diesbezüglichen Aufgaben verantwortlich ist. Danach sollte, wie es die OSZE-Plattform für kooperative Sicherheit bereits vorsieht, die direkte Kommunikation durch die Einrichtung von Kontaktstellen und die Ernennung von Verbindungsoffizieren erleichtert werden.⁴ Auf dieser Grundlage geht es schließlich darum, gemeinsame und organisationsübergreifende Fachgruppen zu bilden, die sich bereits im Vorfeld überlegen, wie die Arbeitsprogramme ihrer Organisationen besser aufeinander abgestimmt werden können. Folgende Arbeitsgruppen sind denkbar:

- *Streitkräfte*: Für den Wiederaufbau und die Reorganisation militärischer und polizeilicher Kräfte könnten NATO, WEU und OSZE ihre Arbeit koordinieren. Die beiden Allianzen bringen durch ihre Mitarbeiter die konkrete militärische Erfahrung ein, und die Mitarbeiter der OSZE

4 Vgl. Sechstes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Anhang: Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 465-481, hier: S. 479-481.

könnten dabei helfen, diese Bemühungen in die übergeordneten Anstrengungen zum Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen zu integrieren.

- *Minderheiten*: Mit der Verbesserung der Situation von Minderheiten könnten sich sowohl der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Mitarbeiter des Europarats, des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge als auch Vertreter der EU auseinandersetzen, um politische, rechtliche und wirtschaftliche Maßnahmen besser aufeinander abzustimmen.
- *Wirtschaftlicher Wiederaufbau*: Zur Bewältigung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus könnte sich eine Fachgruppe aus Mitarbeitern der EU und der internationalen Finanzorganisationen darum kümmern, daß die gewährten Finanzmittel optimal eingesetzt werden, daß ein - vor allem aus volkswirtschaftlicher Sicht unverzichtbarer - gesunder Mittelstand entsteht und daß die neu aufzubauenden Finanzsysteme sowie die übrigen Wirtschaftsstrukturen auf die Anforderungen des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs ausgerichtet und vorbereitet werden. Während das für die eigentliche Betriebsführung unerläßliche Kapital z.B. über Risikokapitalmärkte, den allgemeinen Kapitalmarkt oder auch über Kreditfinanzierung zu erhalten ist, ist der Zugang zu erforderlichem Wissen in der Regel bedeutend schwieriger. Deshalb sind neue Konzepte zur Institutionalisierung von Austauschprogrammen und Patenschaften (*business angels*) auszuarbeiten, die Kooperation im Bereich der Forschung und Entwicklung für bereits fortgeschrittenere Unternehmen zu intensivieren sowie die Unterstützung durch professionelle Beratungsunternehmen auszubauen.
- *Administrative Strukturen*: Sie müssen nicht nur den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügen, sondern auch neue Erkenntnisse der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (*New Public Management*) berücksichtigen. In dieser Hinsicht könnten sich Mitarbeiter der OSZE, der EU und der internationalen Finanzorganisationen beispielsweise mit professionellen Beratungsunternehmen koordinieren.
- *Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche*: Es gilt inzwischen als gesichertes Erkenntnis, daß insbesondere Länder, die von Kriegen oder Konflikten gezeichnet sind, für die erwähnten Kriminalitätsformen besonders attraktiv sind.⁵ Ebenso gibt es zahlreiche internationale Spezialinstitutionen wie das *United Nations Drug Control Programme* (UNDCP), das *Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP) oder auch Interpol, die sich mit der Bekämpfung der damit zusammenhängenden Probleme und Ursachen beschäftigen. Zusammen mit den lo-

5 Vgl. Kurt Schelter/Michael Nie meier, Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa - auch für die OSZE?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 347-356.

kalen Missionen der OSZE, den Länderbüros des *United Nations Development Programme* (UNDP) sowie der finanziellen Unterstützung der internationalen Finanzorganisationen sollten die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Ansätze zur Bekämpfung dieser Kriminalitätsformen geplant und realisiert werden.

Verbesserung der Zusammenarbeit vor Ort

Um die institutionelle Kooperation in den Krisengebieten zu verbessern, müssen *erstens* die zivilen Kapazitäten gestärkt werden. Dabei sind zwei wesentliche Erfahrungen aus dem militärischen Bereich zu berücksichtigen: Zum einen handelt es sich bei den Truppen, die der NATO oder der WEU zum Krisenmanagement, der Friedenserhaltung oder -erzwingung assigniert werden, um "vorbereitete Einheiten", die hinsichtlich der zu übernehmenden Aufgaben bzw. ihrer Zusammensetzung und Ausrüstung hinreichend bestimmt sind. Zum anderen haben sich gerade bei solchen Einsätzen flexibel verlegbare und leichte Gefechtsstände, in denen sich die Soldaten problemlos bewegen können und welche die sichere Unterbringung aller Apparate des Führungssystems ermöglichen sowie die Durchführung von Sitzungen oder Lagebesprechungen erlauben, als unerlässlich erwiesen.⁶

Konsequent umgesetzt bedeutet dies, daß der OSZE eine permanente und schnell einsetzbare Einheit zum Friedensaufbau zur Verfügung gestellt werden sollte (*OSCE Peacebuilding Unit*).⁷ Diese sollte sich aus einer technischen Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) nach dem Vorbild der Schweizer Gelbmützen sowie aus zivilen Experten (*Civilian Reconstruction Unit*) zusammensetzen, die ihr Wissen und ihre Erfahrung primär in den Bereichen Wahlbeobachtung, Staatsaufbau und Wirtschaftsberatung einbringen.⁸ Die beiden Untereinheiten könnten voneinander losgelöst oder gemeinsam als eigenständiges Missionselement in die Krisengebiete entsandt werden. Je nach Situation wäre es erforderlich, entweder mit internationalen Truppenverbänden vor Ort entsprechende Abkommen bezüglich des Schutzes der primär zivilen Kräfte zu vereinbaren oder diesen Einheiten bewaffnete Truppen zur Seite zu stellen. Die Tatsache, daß die Schweizer Gelbmützen von der OSZE bereits eingesetzt wurden, um

6 Vgl. R. Uwe Proll, Führung herstellen, in: Europäische Verteidigung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Bonn 1997, S. 82; Horst Welsch, Containerisierte Gefechtsstände. Eine innovative Systemlösung der Firma Dornier, in: ebenda, S. 83.

7 Vgl. Heiko Borchert/Jürg Martin Gabriel, Die Schweizer Armee und die europäische Sicherheitsordnung: Herausforderungen und Aufträge, in: Thomas Cottier/Alwin Kopsch (Hrsg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 609-636, hier: S. 629.

8 In vergleichbarer Weise setzte sich beispielsweise das 335. *Civil Affairs Command* der US-Armee, das 1996 nach Bosnien und Herzegowina entsandt wurde, u.a. aus Managern des öffentlichen und privaten Bereichs, Ingenieuren und Bankern zusammen. Siehe: Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Oxford 1998, S. 62.

Material zur Errichtung einer neuen Mission nach Minsk (Belarus) zu transportieren, zeigt, daß solche Dienstleistungen seitens der OSZE auf große Nachfrage stoßen.⁹ Insbesondere in der Phase des Missionsaufbaus könnte mit Hilfe einer solchen Einheit sichergestellt werden, daß die zivilen Bemühungen schnell und flexibel lanciert werden können.

Zur besseren Koordination der Zusammenarbeit im Missionsgebiet sollten *zweitens* "Büros der internationalen Organisationen" eingerichtet werden, die aus den ordentlichen Budgets der beteiligten Organisationen finanziert werden. Bei deren Errichtung sind die weltweit aktiven Büros des *Office for the Coordinator for Humanitarian Affairs* (OCHA) und des UNDP zu berücksichtigen. Diese haben innerhalb des VN-Systems die Aufgabe, die Arbeiten der VN-Sonderorganisationen zu koordinieren, und könnten diese Aufgabe unter Umständen auch für andere internationale Organisationen übernehmen bzw. könnten diesen ihre Räumlichkeiten zur Verfügung stellen. Mit der Errichtung gemeinsamer Büros wird im Missionsgebiet eine zentrale Anlaufstelle für alle internationalen und nationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteure geschaffen, die diese kompetent und umfassend informiert bzw. berät und Ressourcen (z.B. Pressedienste, Sekretariat etc.) zur gemeinsamen Nutzung zur Verfügung stellt. Als Verbindungspersonen werden in jedem Büro - nach Bedarf - Vertreter der internationalen Organisationen eingesetzt, die vor Ort die organisationsspezifischen Tätigkeiten koordinieren und, falls erforderlich, weitere Experten hinzuziehen. Sind in einem Krisengebiet mehrere gemeinsame Büros aktiv, so ist einem die Gesamtkoordination zu übertragen.

Drittens wäre bei sehr anspruchsvollen und ressourcenintensiven Missionen - wie beispielsweise in Bosnien und Herzegowina oder dem internationalen Engagement im Kosovo - ein neuer Weg zu gehen. In solchen Fällen sollten die internationalen Organisationen auf die Entsendung eigener Missionen verzichten und an deren Stelle eine gemeinsame Internationale Mission einrichten, deren Organigramm beispielhaft in der Abbildung auf Seite 472 dargestellt ist. Während auf der Input-Seite noch nach den Beiträgen der einzelnen Organisationen unterschieden wird, stehen auf der Output-Seite die zu lösenden Probleme im Vordergrund.

An der Spitze steht der Missionsleiter, der entweder aus dem Kreis der internationalen Organisationen oder der Teilnehmerstaaten nominiert wird. Er verfügt über ein Büro und einen eigenen Stab, die ihn sowohl administrativ als auch fachlich entlasten. Neben der Leitung der Mission hat er die Aufgabe, die internationalen Organisationen und die Staaten über die erzielten Fortschritte zu informieren. Je nach den Erfordernissen im Krisengebiet und der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien ist darüber hinaus zu

9 Gespräch mit Marco Cantieni, Kommandierender der *Swiss Headquarters Support Unit*, Sarajewo, 14. März 1998.

überlegen, inwieweit dem Missionsleiter gegenüber letzteren ein Weisungsrecht eingeräumt wird.

Das Management der Internationalen Mission übernimmt ein Führender Ausschuß, der insbesondere für die politische Planung verantwortlich ist. Er setzt sich aus dem Missionsleiter, den Vorsitzenden der Fachgruppen sowie der administrativen und technischen Unterstützungseinheit zusammen. Ist es aufgrund der im Krisengebiet herrschenden Lage zusätzlich erforderlich, die internationalen Wiederaufbaumühnungen durch Streitkräfte zu schützen, oder spielen diese beispielsweise eine Rolle bei der Überwachung eines Waffenstillstands bzw. der Friedenserzwingung, gehört auch der militärische Oberbefehlshaber dem Führenden Ausschuß an.¹⁰

Die zentralen Dienstleistungen werden von einer administrativen bzw. einer technischen Unterstützungseinheit erbracht. Erstere ist u.a. für die Pressearbeit zuständig, besorgt das finanzielle Controlling und betreut die im Krisengebiet tätigen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Letztere ist beispielsweise nach dem Vorbild der in Bosnien und Herzegowina stationierten Schweizer Gelbmützen für den Unterhalt des gemeinsamen Wagenparks verantwortlich, unternimmt Transporte, sorgt für die Aufrechterhaltung der Logistik, gewährleistet den Postdienst und stellt die Informatikunterstützung sicher.

Die eigentlichen Hilfeleistungen werden in sogenannten Fachgruppen koordiniert, welche die Vorgaben des Führenden Ausschusses umsetzen. Die in der Abbildung dargestellte Unterteilung ist dabei lediglich als illustratives Beispiel zu verstehen, denn die konkrete Struktur ist selbstverständlich an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Den Fachgruppen Militär, Infrastruktur, Wirtschaftsaufbau, Staatsaufbau und Humanitäres werden die Experten der internationalen Organisationen, der einzelnen Staaten bzw. lokal rekrutiertes Personal entsprechend vorhandener Erfahrung und Wissen zugeteilt. Dabei versteht es sich von selbst, daß angesichts fachbereichsübergreifender Sachfragen erforderlichenfalls zusätzliche Teams gebildet werden müssen. So kann sich beispielsweise durch die Berichterstattung der Medien im Wahlkampf eine Überschneidung zwischen den Gruppen Staatsaufbau und Humanitäres ergeben. Der Aufbau der Infrastruktur für den Verkehr kann unter Umständen den Bau neuer Brücken erfordern, zu deren Unterstützung Pioniereinheiten eingesetzt werden. Und Fragen der Rückführung von Flüchtlingen betreffen nicht nur die Fachgruppe Humanitäres, sondern reichen auch in den Staatsaufbau

10 Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien und Herzegowina ist davon auszugehen, daß bei Missionen, an denen sich die NATO beteiligt, die militärische Kommandogewalt beim Oberbefehlshaber im Felde liegen wird. Dieser untersteht seinerseits wiederum dem SACEUR und damit dem Nordatlantikrat oder wäre, bei einem WEU-geführten alliierten Streitkräftekommando (CJTF), dem (europäischen) DSACEUR und dem WEU-Rat untergeordnet.

hinein, wenn es beispielsweise darum geht, Eigentumsrechte oder politische Rechte festzulegen.

Eine dergestalt strukturierte Internationale Mission weist gegenüber dem bisher praktizierten Verfahren eigenständiger und in ihren Aufgaben konkurrierender Missionen den wesentlichen Vorteil auf, daß viele bislang getrennt voneinander erbrachte Leistungen nun "in einem Haus" zur Verfügung stehen. Dazu zählen insbesondere die Lageanalyse, die beispielsweise durch Satelliteninformationen der NATO bzw. der WEU unterstützt werden kann, die Frühwarnung und Beschlußfassung, die nun durch die zentralisierte Entscheidungsfindung erleichtert wird, sowie die Politikplanung, die aus "einem Guß" erfolgt. Ferner verkürzen sich die Kommunikationswege drastisch, der Koordinationsaufwand sinkt, die Pressearbeit fällt leichter, die Mission tritt gegenüber den lokalen Parteien geschlossen auf, sie verfügt insgesamt über ein gestärktes Profil, und personelle Engpässe können einfacher überbrückt werden. Zudem sollten *lessons learned* in diesem Umfeld leichter fallen, weil sich die Erfahrungen nun nicht mehr auf einzelne Organisationen beschränken, sondern innerhalb thematischer Sachfragen erarbeitet werden können.

Systematisches Lernen

Bei der Errichtung "lernender Organisationen" geht es im wesentlichen darum, die optimale Anpassung einer Organisation an die sich verändernden Umweltbedingungen und die davon ausgehenden Herausforderungen sicherzustellen. Damit Organisationen lernen können, muß einerseits das Wissen der Mitarbeiter auf die Organisationsebene übertragen und andererseits das in einer Organisation kollektiv verfügbare Wissen weiterentwickelt werden. Dabei kommt der Nutzung des vorhandenen und der systematischen Erschließung neuen Wissens zentrale Bedeutung zu.

Der Leitidee organisationalen Lernens folgend, müssen auch beim Friedensaufbau die bislang gesammelten Erfahrungen systematisch ausgewertet werden, um die Planung und Durchführung künftiger Missionen zu optimieren. Die Vereinten Nationen haben aus diesem Grund 1995 eine *Lessons Learned Unit* innerhalb der Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen eingerichtet. Diese hat die Aufgabe, laufende und abgeschlossene Missionen systematisch auf die Frage nach den daraus zu ziehenden Lehren zu untersuchen, entsprechende Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten, die Umsetzung dieser Vorschläge zu überwachen sowie zum "institutionellen Gedächtnis" der Vereinten Nationen beizutragen. Zu diesem Zweck führen die Mitarbeiter dieser Abteilung vor Ort Interviews durch, befragen die Mitglieder der Vereinten Nationen, erarbeiten eigene Berichte, organisieren Seminare, greifen auf die entsprechende Forschungsliteratur zurück und

unterhalten ein eigenes Dokumentationszentrum, in dem die entsprechenden Materialien zur Verfügung gestellt werden.

Analog dazu sollte die OSZE die Einrichtung einer Lerneinheit im Konfliktverhütungszentrum ins Auge fassen. Gerade im Hinblick auf die Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit hätte diese u.a. die Aufgabe, zu untersuchen, welche Bedingungen für eine reibungslose Kooperation vor Ort erfüllt werden müssen. Darüber hinaus sollte sie die im Zusammenhang mit der Definition der Mandate und der den Missionen zur Verfügung zu stellenden Mittel, der Planung, dem Umgang mit Informationen, der Sicherheit der Missionsteilnehmer, der logistischen Unterstützung, der Budgetierung und Finanzierung, der Aus- und Weiterbildung der Missionsteilnehmer sowie dem Umgang mit der Bevölkerung im Missionsgebiet gesammelten Erfahrungen systematisch auswerten.¹¹

Neben der Analyse der eigenen Arbeit ist konsequent auch auf Erfahrungen aus dem militärischen Bereich sowie auf Erkenntnisse aus der Managementlehre und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zurückzugreifen. Letztere diskutieren seit längerem die Konsequenzen, die sich z.B. aus dem Trend zu autonomen, flexibel agierenden Einheiten ergeben, die ihre Aufgaben über klar definierte Leistungsaufträge weitestgehend selbständig erfüllen. Ebenso wird dem Informationsmanagement große Aufmerksamkeit geschenkt, denn dieses wird als eigentliches "Nervensystem" moderner Organisationen verstanden. Ein Beispiel soll verdeutlichen, worin der Nutzen dieser Überlegungen für den Friedensaufbau liegt.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß dem Informationsaustausch zwischen den Missionen sowie zwischen diesen und den jeweiligen Hauptquartieren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muß. Neben der Verbesserung der persönlichen Kommunikation geht es dabei um die Bereitstellung adäquaten technischen Geräts. Eine die Gesamtkoordination übernehmende OSZE-Mission könnte im Missionsgebiet eine zentrale Datenbank aufbauen, in der alle relevanten Beschlüsse, Sitzungsprotokolle, Terminpläne und sonstige Unterlagen wie Landkarten oder Minenpläne gespeichert sind und - durch Sicherheitsvorkehrungen geschützt - abgerufen werden können. Konsequenterweise sollten alle damit verbundenen Leistungen an professionelle Anbieter aus der Wirtschaft ausgelagert werden. Deren Mitarbeiter würden als Missionsteilnehmer aufgenommen und könnten so die Unterstützung vor Ort sicherstellen.¹² Die Vorteile für die OSZE liegen auf der Hand: Sie defi-

11 Zu diesen Aspekten hat die *Lessons Learned Unit* der Vereinten Nationen unter dem Titel "Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience" ein Handbuch herausgegeben, das auch online zugänglich ist (<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm>).

12 Ein Ansatz, der im militärischen Bereich zur Wartung sensiblen elektronischen Geräts bereits diskutiert wird. Siehe: Joachim Rohde, *The Roles of Arms Industries in Supporting Military Operations*, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3045, Oktober 1997.

niert in Leistungsaufträgen die Vorgaben, die von den Unternehmen zu erfüllen sind. Mit der konkreten Umsetzung muß sie sich nicht mehr auseinandersetzen. Dadurch werden Ressourcen frei, die anderweitig eingesetzt werden können. Die Evaluation der von Dritten erbrachten Leistungen sollte von der angeregten Lerneinheit vorgenommen werden, die dem Generalsekretär im Falle unbefriedigender Erfüllung entsprechende Maßnahmenvorschläge unterbreiten würde.

Schlußfolgerungen

Der Friedensaufbau ist für die Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum unverzichtbar. Durch die Neuausrichtung zerstörter gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politisch-administrativer Strukturen an den Leitwerten der rechtsstaatlichen Demokratie sowie der sozialen Marktwirtschaft legt der Friedensaufbau die Grundlage für friedliche und prosperierende zwischenstaatliche Beziehungen. Dabei werden jedoch die zivilen Unterstützungsleistungen noch nicht mit derselben Seriosität und Professionalität geplant, durchgeführt und nachbearbeitet, wie das im militärischen Bereich selbstverständlich ist. An diesem Punkt setzen die vorgestellten Verbesserungsvorschläge an: Zum einen muß die Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen im Vorfeld verbessert werden, indem der Informationsfluß konsequent bedürfnisorientiert strukturiert wird, Mitarbeiter der internationalen Organisationen systematisch ausgetauscht und gemeinsam aus- bzw. weitergebildet sowie themenspezifische und organisationsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Zum anderen ist die institutionelle Zusammenarbeit im Missionsgebiet zu verbessern, indem die zivilen Kapazitäten grundlegend gestärkt, in Krisengebieten "Büros der Internationalen Organisationen" errichtet sowie - in besonders anspruchsvollen Fällen - gemeinsame Internationale Missionen zum Friedensaufbau zusammengestellt werden. Parallel dazu muß sich der zivile Friedensaufbau konsequent an eigenen Erfahrungen sowie vergleichbaren Erkenntnissen aus dem militärischen Bereich, der Managementlehre und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung orientieren, um die dauerhafte Weiterentwicklung und Verbesserung der eigenen Leistung sicherzustellen.

Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedensaufbau

