

Den Friedensaufbau professionalisieren: Die institutionelle Zusammenarbeit verbessern

Heiko Borchert

Dr. Heiko Borchert & Co.
Consulting & Research
Reckenbühlstrasse 2
CH-6005 Luzern

Tel. +41 (0)41 312 07 40 - Fax +41 (0)41 312 07 44
Email hb@borchert.ch

Die OSZE stärken

2. Sitzung der Ad hoc-Arbeitsgruppe OSZE der
Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH), Hamburg, 12. Februar 1999

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-----------|
| Einleitung | 3 |
| 1 Bestandesaufnahme | 5 |
| 1.1 Wer macht was? | 5 |
| Beratung und Unterstützung | 6 |
| Beobachtung bzw. Überwachung | 8 |
| Durchführung | 8 |
| 1.2 Aktuelle Modelle der Zusammenarbeit | 10 |
| Einheitliches Modell | 10 |
| Duales Modell | 11 |
| Zwischenbilanz | 15 |
| 2 Lessons learned | 16 |
| 3 Empfehlungen | 21 |
| 3.1 Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld | 21 |
| Verbesserung des Informationsflusses | 21 |
| Austausch und Weiterbildung der Mitarbeiter | 23 |
| Organisationsübergreifende Problemorientierung | 25 |
| 3.2 Verbesserung der Zusammenarbeit im Feld | 27 |
| Zivile Kapazitäten stärken: Vorbereitete Einheiten bestimmen | 27 |
| Büros der Internationalen Organisationen | 29 |
| Gemeinsame Internationale Mission | 29 |
| 3.3 Systematisches Lernen | 31 |
| Schlussfolgerungen | 33 |

Einleitung

Die vorliegende Arbeit geht von einem umfassenden Verständnis des Begriffs Friedensaufbau aus. In Anlehnung an die *Agenda for Peace* versteht sie darunter "action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict."¹ Solche Massnahmen sind in der Regel in Ländern erforderlich, die von Kriegen oder schweren, gewaltsam ausgetragenen Konflikten heimgesucht wurden und deren politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Strukturen durch die entsprechenden Auseinandersetzungen teilweise oder vollständig zerstört wurden. Zur Anwendung kommen dabei sowohl militärische als auch zivile Unterstützungsleistungen, wobei letztere eine breite Kategorie von politischen, rechtlichen, ökonomischen und gesellschaftlichen Projekten umfassen, die für den Zweck dieser Arbeit unter dem Stichwort "zivil" zusammengefasst werden sollen. Im Unterschied zu vielen anderen Studien widmet sich die vorliegende Ausarbeitung eben diesen zivilen Bemühungen, diskutiert jedoch auch die Bemühungen, die erforderlich sind, um die zivil-militärische Zusammenarbeit zu koordinieren. Ein zweiter Schwerpunkt ergibt sich durch den Fokus auf die Zusammenarbeit zwischen den im Feld tätigen Internationalen Organisationen, denn hier liegt meines Erachtens ein bedeutendes und bislang ungenutztes Verbesserungspotential.

Vordergründig geht es beim Friedensaufbau um die Wiederherstellung zerstörter staatlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturen. Aus konzeptioneller Sicht steht hinter diesen Bemühungen jedoch deutlich mehr. Mit dem Ende des Kalten Krieges hat die Frage der konkreten Ausgestaltung der innerstaatlichen Ordnung wesentlich an Bedeutung gewonnen. Diese Einsicht entspricht einer Erfahrung, die zumindest die westeuropäischen Staaten bereits nach dem Ende des 2. Weltkrieges gemacht haben:

Significantly, the states involved in the settlement of 1945 had comparable *capitalist and democratic systems*; these similarities increased the chances that they would embrace similar sorts of ordering norms and principles. In this sense, the fateful step after World War II was not so much that the victorious states pursued a "generous peace" but that, led by the United States, they were prepared to *intervene in the domestic affairs of the defeated states to reorient the political and economic institutions* of those states. The peace was "generous" to be sure, but more important, it was profoundly integrative.²

Diese Feststellung von John Ikenberry weist darauf hin, dass eine auf der internationalen Ebene etablierte Ordnung nicht von der innerstaatlichen Ordnung der daran beteiligten staatlichen Akteure getrennt werden kann. Zumindest für den OSZE-Raum kann in diesem Zusammenhang festgestellt

¹ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, New York, United Nations, 1992, Ziff. 21.

² G. John Ikenberry, "Political Structures and Postwar Settlements", in Samuel F. Wells and Paula Bailey Smith (eds.), *New European Orders, 1991 and 1991*, Washington, The Woodrow Wilson Center Press, 1996, S. 17, hier S. 14 (Hervorhebungen d. Verf.).

werden, dass sich die Bemühungen zum Wiederaufbau zerstörter Staaten im wesentlichen an vier Grundideen orientiert:

- *Demokratie-, Rechtsstaats-, und Sozialstaatsprinzipien*, die die persönliche Entfaltung des Individuums ermöglichen, den Menschen- und Minderheitenrechten zur Achtung verhelfen und die Herausbildung pluralistischer Meinungsvielfalt ermöglichen;
- Anforderungen an die Wirtschaftsordnung und -verfassung, die zugleich *Wettbewerb* ermöglichen und *soziale Gerechtigkeit* gewährleisten sollen;
- Sicherstellen der *Leistungsfähigkeit politischer, judikativer und administrativer Strukturen*, die unerlässlich ist, damit supranationale Regeln ihre volle Kraft entfalten können;
- *Demokratische Kontrolle* militärischer, polizeilicher und paramilitärischer Streitkräfte, die das staatliche Gewaltmonopol nicht in Willkür ausarten lässt, sondern auch dieses den Regeln des Verfassungsstaates unterwirft.

Aus dieser Sicht fällt den Bemühungen zum Friedenaufbau die Aufgabe zu, innerstaatliche Strukturen im Einklang mit den internationalen Rahmenbedingungen neu auszugestalten bzw. zu reformieren. Dabei geht es einerseits darum, die Integration der entsprechenden Staaten in die internationale Staatengemeinschaft zu erleichtern. Andererseits sollen dadurch die Grundlagen für friedliche und gewaltfreie zwischenstaatliche Beziehungen gestärkt werden. Hierbei ist unverkennbar, dass die Ideen des demokratischen Friedens sowie der gesellschaftlichen und ökonomischen Interdependenz die Leitwerte darstellen, an denen sich die entsprechenden Arbeiten orientieren. In einer Sicherheitsgemeinschaft, so formulierten Karl W. Deutsch und seine Mitarbeiter bereits in den fünfziger Jahren, sind die Individuen der Überzeugung, dass entstehende Probleme ohne Rückgriff auf Gewalt gelöst werden können.³ Gerade darin liegt der Grund, weshalb die demokratisch-rechtsstaatliche Ausgestaltung innerstaatlicher Ordnungen im Zentrum des Friedenaufbaus steht, denn Demokratien haben gelernt, Konflikte auf der Basis von Verfassungsregeln zu lösen. Diese Betrachtungsweise führt vor Augen, welche wichtige Rolle der Friedenaufbau bei der Suche nach Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum spielt.

Meine Studie tritt dafür ein, dem Friedenaufbau nach den eben skizzierten Leitideen grössere Beachtung zu schenken. Mit Blick auf die diesbezüglichen Bemühungen ist allerdings kritisch festzustellen, dass gerade in der Praxis ein wesentlicher Unterschied darin besteht, ob man die richtigen Dinge tut, oder ob man die Dinge richtig tut. Während ersterem in der Frage der Notwendigkeit des Friedenaufbaus vorbehaltlos zugestimmt werden kann, besteht im zweiten Fall

³ Karl W. Deutsch et. al., *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, New York, Greenwood Press, 1969, S. 5.

noch einer erheblicher Handlungsbedarf. Diesen zu identifizieren und konkrete Empfehlungen zu seiner Behebung aufzuzeigen, ist die Aufgabe dieses Aufsatzes. Deshalb plädiere ich in der Folge für eine Professionalisierung des Friedensaufbaus, wobei damit vor allem die zivilen Bemühungen gemeint sind. Professionalisierung bedeutet zum einen, dass sich diese Arbeiten künftig stärker an den Erfahrungen orientieren müssen, die auf der militärischen Seite aber auch bei vergleichbaren Tätigkeiten in der Privatwirtschaft gesammelt wurden. *Best practice* lautet in diesem Zusammenhang die Forderung, derzufolge sich der zivile Friedensaufbau in seiner konzeptionellen Ausgestaltung konsequent an den besten Vorbildern eines jeden Bereiches orientieren muss. Professionalisierung bedeutet daneben aber auch, dass die Staatengemeinschaft verstärkt in die Verantwortung genommen werden muss. Angesichts der zentralen Bedeutung des Friedensaufbaus kann es nicht länger angehen, dass die zivilen Bemühungen mit finanziellen, personellen und technischen Ressourcen unterversorgt werden.

Das Plädoyer für eine Professionalisierung des Friedensaufbaus wird in drei Schritten entwickelt: Zuerst geht es darum, einen Überblick über die bisherigen Bemühungen zum Friedensaufbau zu vermitteln. Dabei wird zum einen dargestellt, welche Internationale Organisationen welche Aufgaben übernimmt. Zum anderen werden unterschiedliche Modelle der institutionellen Zusammenarbeit vorgestellt. Vor diesem Hintergrund wird in einem zweiten Schritt gefragt, welche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen gezogen werden können. Schliesslich unterbreite ich im dritten Abschnitt einige konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen.

1 Bestandesaufnahme

1.1 Wer macht was?

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass unter dem Begriff des Friedensaufbaus eine breite Palette von Unterstützungsleistungen aus dem militärischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Bereich subsumiert werden kann. In der Folge sollen die Leistungen, die von den in Europa tätigen Internationalen Organisationen erbracht werden, in einem kurzen Überblick zusammengefasst werden. Dazu wird zwischen drei Kategorien unterschieden: Beratung und Unterstützung, Beobachtung bzw. Überwachung sowie Durchführung.⁴

⁴ Eine detaillierte ist dieser Arbeit im Anhang beigefügt.

Beratung und Unterstützung

Die von den europäischen und anderen Internationalen Organisationen erbrachten Bemühungen konzentrieren sich überwiegend auf diesen Bereich, wobei die einzelnen Programme ein kaum mehr überschaubares Ausmass angenommen haben. Abbildung 1 illustriert diese Leistungen aufgrund der Unterscheidung zwischen politischen bzw. wirtschaftlichen Aufgabenbereichen.

Die Ausarbeitung der politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich in der Unterstützung bzw. Beratung der Verfassungs- und Gesetzgebung niederschlägt, fällt primär in den Tätigkeitsbereich der UNO, der OSZE und des Europarats. Überschneidungen ergeben sich dabei am ehesten in Fragen der Menschenrechte, des Umgangs mit Minderheiten und der Lösung strittiger Statusfragen. Da es sich bei den Ländern, in denen die Internationalen Organisationen tätig sind, oft um von kriegerischen Auseinandersetzungen zerstörte Staaten handelt, kommt dem Aufbau der militärischen Streitkräfte und der Polizei eine besondere Bedeutung zu. In beiden Bereichen sind die europäischen Verteidigungsbündnisse tätig. In Mostar und Albanien unterstützt die WEU die Ausbildung der Polizeikräfte. In Bosnien-Herzegowina wurde dazu eine *International Police Task Force* eingerichtet, die unter Leitung der UNO die lokale Polizei ausbildet, unterstützt und überwacht. Auch die OSZE hat sich dieses Feld in jüngster Zeit durch einen entsprechenden Einsatz in Kroatien erschlossen.

Jüngeren Datums ist das Engagement der NATO im Bereich des Aufbaus militärischer Streitkräfte. Zum ersten Mal wurde in diesem Zusammenhang innerhalb der PfP ein individuelles Partnerschaftsprogramm ausgearbeitet, das Albanien beim Wiederaufbau seiner bewaffneten Streitkräfte unterstützt. Das von einer Expertengruppe ausgearbeitete Arbeitsprogramm konzentrierte sich auf drei Bereiche: *Konzeptionelle Fragen* wie beispielsweise die Erarbeitung eines nationalen Sicherheits- und Verteidigungskonzepts bzw. einer Militärdoktrin. *Strukturelle Fragen* wie die Neuordnung und Arbeitsweise des Verteidigungsministeriums, des Generalstabs und der obersten Kommandostruktur der Streitkräfte. Schliesslich setzte man sich auch mit *technischen Fragen* auseinander und untersuchte in diesem Zusammenhang die Lagerung und Handhabung von Munition oder die Beseitigung von Kampfmitteln. Koordiniert werden diese und weitere Arbeiten über eine eigens für Albanien eingerichtete *Clearing*-Stelle.⁵

⁵ George Katsirdakis, "Albanien: Eine Fallstudie zur praktischen Durchführung der Partnerschaft für den Frieden", NATO-Brief, 1998, 46. Jg., Nr. 2, S. 22?26. Siehe zum Aufbau der Streitkräfte in Albanien seit der Unterzeichnung des IPP die Berichterstattung in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 6/1997, S. 704; 1/1998, S. 66 f.; 2/1998, S. 194.

Die Vereinten Nationen, die Weltbank und das PHARE- bzw. TACIS-Programm der Europäischen Union unterstützen den Friedensaufbau, indem sie sich vor allem bei der dringend erforderlichen Reform des öffentlichen Sektors engagieren und technische Infrastrukturprojekte finanziell sowie beratend unterstützen.⁶ Die EU spielt darüber hinaus bei der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an den europäischen Binnenmarkt eine entscheidende Rolle. Im Vordergrund steht einerseits die Rechtsangleichung.⁷ Andererseits versteht es sich von selbst, dass diese Staaten durch die eingeleiteten Öffnungsprozesse in erhöhtem Masse intensivem internationalem Wettbewerb ausgesetzt sind. Daher wird das PHARE-Programm verstärkt dazu genutzt, die Binnenmarktfähigkeit der beitragswilligen Staaten zu verbessern, indem mehr als zwei Drittel der zur Verfügung stehenden Gelder für Investitionen in Unternehmen und Infrastruktur eingesetzt werden.⁸

Gerade bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten und der Gewährung nicht zweckgebundener Finanzkredite sind die internationalen Finanzorganisationen traditionell stark vertreten. Daneben setzen sie sich auch für den Aufbau marktfähiger Bankensysteme ein, unterstützen den Aufbau allgemeiner Kapital- sowie spezieller Risikokapitalmärkte und fördern Programme für den Aufbau von Klein- und Mittelunternehmen.⁹ Neben der unmittelbaren Finanzhilfe bieten die Finanzorganisationen auch Seminare an und suchen die Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen vor Ort.¹⁰ Die jüngst in Albanien ausgebrochenen Unruhen, die sich zuletzt am Zusammenbruch des auf einem Pyramidensystem beruhenden und in vielen Fällen der individuellen Altersvorsorge dienenden Sparsystems entzündeten, zeigen, wie wichtig der Einsatz der Weltbank und des IMF für langfristig tragfähige Strukturen im Bereich der Sozialversicherungen und Rentenvorsorge ist.¹¹

⁶ 1989 als Hilfsprogramm zur Umstrukturierung der polnischen und ungarischen Volkswirtschaften lanciert, unterstützt PHARE (Poland and Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy) heute alle mittel- und osteuropäischen Länder. TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) ist das Pendant zur PHARE für die GUS-Staaten. Die vornehmlich zur technischen Hilfe eingesetzten Mittel fließen u. a. in die nukleare Sicherheit, den Umweltschutz, die Restrukturierung der Staatsunternehmen, die Energie- und Landwirtschaft sowie in das Verkehrs- und Transportwesen. Hierzu: Bundesstelle für Aussenhandelsinformation, *PHARE, TACIS: Die Hilfsprogramme der EU für Osteuropa - Ein praktischer Leitfaden*, Köln, Berlin, BfAI, 1996, S. 7?13, 44?52.

⁷ Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM(95) 163 endg., 3. Mai 1995.

⁸ Hierzu detailliert: Christian Meier, "Transformation der Aussenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas", in Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung. Fortschritte und Misserfolge der Transformation*, München, Carl Hanser, 1997, S. 288?300, hier S. 288?299.

⁹ Rüdiger von Rosen und Albrecht Bürger, "Kapitalmarkt MOE. Der Börsenaufbau in Mittel- und Osteuropa", *INTERNATIONALE POLITIK*, 1995, 50. Jg., Nr. 6, S. 21?26.

¹⁰ Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Förderungsprogramme von EBRD und Weltbank, die darauf ausgerichtet sind, die Integration der Frauen in die Wirtschaftsstrukturen zu stärken.

¹¹ Siehe zur Rolle der Finanzorganisationen in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Marie Lavigne, "Die Rolle der G 7-Staaten und der internationalen Finanzorganisationen bei der Wirtschaftstransformation Mittel- und Osteuropas", in Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Hrsg.), *Der Osten Europas im Prozess der Differenzierung. Fortschritte und Misserfolge der Transformation*, München, Carl Hanser Verlag, 1997, S. 300?312; Wolfgang H. Reinicke, "Can International Financial Institutions Prevent

Beobachtung bzw. Überwachung

Hierbei geht es nicht um die aktive Unterstützung der Aufbaubemühungen, sondern darum, die Entwicklung in den jeweiligen Ländern zu verfolgen und entsprechende Ergebnisse an die Internationalen Organisationen weiterzuleiten, die auf dieser Grundlage über Ausbau, Anpassung oder Abbau ihrer Hilfeleistungen entscheiden. In diesem Bereich sind vor allem die UNO, die OSZE und der Europarat tätig, indem sie die Entwicklungen im Bereich der Minderheiten- und Menschenrechte verfolgen und untersuchen, ob sich die im Aufbau befindlichen Staaten an den internationalen Normen und nationalen Gesetzen orientieren bzw. diese einhalten. Je nach Mission wird diese Aufgabe durch die Beobachtung von Wahlen sowie Überwachung der Umsetzung bilateraler Abkommen oder Waffenstillstandsvereinbarungen ergänzt, wobei vor allem im letzten Fall teilweise auf die Dienste der NATO zurückgegriffen wird (IFOR, SFOR).

Durchführung

Damit sind Tätigkeiten angesprochen, die zum Aufbau demokratischer Staaten wichtig sind, jedoch von diesen noch nicht selbst erbracht werden können, weil beispielsweise die notwendigen Strukturen durch Kriegshandlungen zerstört wurden (*transitional authority*).¹² Hierunter fallen vor allem die Durchführung von Wahlen durch die OSZE, die UNO und den Europarat, das Führen von Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien bzw. die Vermittlung zwischen diesen mit dem Ziel, sie zu einer einvernehmlichen Lösung zu bewegen; ebenfalls ein Gebiet, indem vorwiegend die OSZE und die UNO tätig sind. Darüber hinaus kann einer Organisation auch das Mandat zur Ausarbeitung regional verbindlicher Vereinbarungen erteilt werden. Eine solche Aufgabe wurde der OSZE aufgrund von Anhang I-B des Abkommens von Dayton übertragen. Demzufolge leitet sie die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Rüstungskontrolle mit dem Ziel, zur regionalen Stabilisierung beizutragen.

Internal Violence? The Sources of Ethno-National Conflict in Transnational Societies", in Abram Chayes and Antonia Handler Chayes (eds.), *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, Brookings, 1996, S. 281?338; Melanie H. Stein, "Conflict Prevention in Transition Economies: A Role for the European Bank for Reconstruction and Development?" in Abram Chayes and Antonia Handler Chayes (eds.), *Preventing Conflict in the Post-Communist World. Mobilizing International and Regional Organizations*, Washington, Brookings, 1996, S. 339?378.

¹² Jürg Martin Gabriel, *Transitional Authority: A New Phenomenon in International Relations*, Beiträge und Berichte, Institut für Politikwissenschaft, Hochschule St. Gallen, Nr. 201, 1993, S. 18?26, 33 f.

| | UNO | OSZE | Europarat | EU | EBRD | Weltbank | IMF | NATO | WEU |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Verfassungsgebung | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | |
| Gesetzgebung | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | |
| Rechtsstaatlichkeit (Gewaltenteilung) | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | |
| Wahlen (Organisation, Durchführung, Überwachung) | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | <input type="checkbox"/> | |
| Reform der öffentlichen Verwaltung | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |
| Sozialversicherungs- und Rentensysteme | | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Minderheitenfragen | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | | | |
| Rückkehr von Flüchtlingen | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | | |
| Unabhängige Medien | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | | |
| Polizei (Wiederaufbau, Ausbildung, Kontrolle) | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Wiederaufbau militärischer Streitkräfte | | | | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| Kredite | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |
| Finanzierung spezieller Programme | <input checked="" type="checkbox"/> | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Privatisierungsprogramme | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Förderprogramme für Klein-/Mittelunternehmen | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | |
| Aufbau des Bankensystems | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| Aufbau von Finanz- und Risikokapitalmärkten | | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | |
| Abbau von Handelshemmnissen | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | | |
| Integration der Frauen in Wirtschaftsabläufe | <input checked="" type="checkbox"/> | | | | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | | | |

Organisation erbringt Leistung Organisation erbringt Leistung teilweise

Abbildung 1: Der Beitrag Internationaler Organisationen zum Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen

1.2 Aktuelle Modelle der Zusammenarbeit

Blickt man auf die bisherigen Bemühungen zum Friedensaufbau im Rahmen der Vereinten Nationen und der OSZE, so lassen sich zwei grundsätzliche Modelle unterscheiden: das duale und das einheitliche Modell. Beim dualen Ansatz werden für die zivilen bzw. militärischen Aufbaubemühungen zwei voneinander unabhängige Koordinationssysteme mit eigenen Befehlswegen eingerichtet (Beispiele: Bosnien-Herzegowina, Albanien). Im Unterschied dazu gibt es beim einheitlichen Ansatz lediglich einen Hauptverantwortlichen, der gleichzeitig militärischer Oberbefehlshaber und ziviler Chefkoordinator ist (Beispiele: UN-Mission in Ostslawonien, UNATES, UN-Mission in Kambodscha, UNTAC). Beide Ansätze sollen in der Folge kurz diskutiert werden.

Einheitliches Modell

Das im November 1995 unterzeichnete Abkommen für Ostslawonien, Westsimirien und die Baranja sieht die friedliche Wiedereingliederung dieser Region in Kroatien vor und beauftragt den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Einrichtung einer Übergangsverwaltung. Dieser richtete zu diesem Zweck im Frühjahr 1996 die *United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranya and Western Sirmium* (UNTAES) ein, die zivile, polizeiliche und militärische Aufgaben erfüllte. Die militärischen Streitkräfte sollten die Demilitarisierung der Region erleichtern, die Rückführung von Flüchtlingen überwachen und die Sicherheit in der Region gewährleisten. Die zivile Übergangsverwaltung wurde u. a. beauftragt, Polizeikräfte einzusetzen, Wahlen und die Rückführung von Flüchtlingen zu organisieren sowie administrative Aufgaben zu übernehmen. Für die Leitung der Mission zeichnete ein *Transitional Administrator* verantwortlich, dem sowohl die militärischen Streitkräfte als auch die zivilen Einheiten unterstellt wurden.¹³

Ein vergleichbarer Ansatz wurde bereits einige Jahre früher zum Friedensaufbau in Kambodscha gewählt, obwohl die Kompetenzen der dort stationierten *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) weit über das UNTAES-Mandat hinausreichten. Grundlage der Tätigkeit in Kambodscha bildeten die Friedensverträge, die im Oktober 1991 in Paris verabschiedet wurden. Im Kern ging es darum, dass die UNTAC-Mission durch die Befriedung der Situation und die Schaffung eines neutralen Umfeldes die Grundlagen für freie und faire Wahlen legen sollte. Angesichts der desolaten Verfassung des Landes wurde ein *Supreme National Council* eingerichtet, in dem alle Konfliktparteien vertreten waren und der die einzige legitime staatliche Autorität Kambodschas bis zur Einsetzung einer neuen Regierung nach den Wahlen darstellte. Damit die Vereinten Nationen in Kambodscha ihre Aufgaben erfüllen konnten, übertrug der SNC "all powers necessary" zur Sicherstellung der Umsetzung der Bestimmungen des Friedensvertrags an die UNO.¹⁴ Organisatorisch wurde die Mission vom Sondergesandten des UN-Generalsekretärs, Yasushi

¹³ Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete das entsprechende Mandat am 15. Januar 1996 (S/RES/1037).

¹⁴ Abgedruckt in: INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS, 1992, 31. Jg., Nr. 1, S. 180 ff.

Akashi, geleitet und in sieben Bereiche aufgeteilt: Menschenrechte, Wahlen, militärische Angelegenheiten, zivile Administration, Polizei, Rückführung und Rehabilitierung.¹⁵ Im militärischen Bereich hatte die UNTAC die Aufgabe, den Rückzug der vietnamesischen Truppen zu überprüfen, die Einhaltung des Waffenstillstands zu überwachen, die Entwaffnung der Konfliktparteien vorzunehmen und die Waffen zu zerstören, beim Austausch von Kriegsgefangenen zu assistieren sowie zur Entminung beizutragen. Im zivilen Sektor agierte die UNTAC im eigentlichen Sinne des Wortes als Übergangsregierung, der unter anderem alle Behörden aus den Bereichen der Außen- und Verteidigungspolitik, der öffentlichen Finanzen, der zivilen Sicherheit sowie der Information direkt unterstellt wurden. Darüber hinaus spielte die UNTAC eine zentrale Rolle bei der Überwachung der Menschenrechte sowie bei der Organisation und Durchführung der Wahlen. Die Beziehungen zu den lokalen Parteien wurde so ausgestattet, dass der Sondergesandte das letzte Wort hatte. Wenn beispielsweise der SNC die UNTAC nicht unterstützte oder Massnahmen Vorschlag, die in der Auffassung Akashis nicht dem Geist der Friedensverträge entsprachen, so besass er die "prerogative to act as he wishes". Daneben verfügte er über die Möglichkeit, "(to) insert UN personnel with access to all operations and documents and require the removal of any Cambodian personnel."¹⁶

Duales Modell

An den Bestimmungen des Abkommens von Dayton zum Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas interessieren im Rahmen der vorliegenden Arbeit vor allem zwei Aspekte: die neu geschaffene Einrichtung eines Büros des Hohen Repräsentanten und die durch das Abkommen definierten Kooperationsfelder.¹⁷

Bekanntermassen konnte für die Gesamtkoordination aller Bemühungen zum zivilen Friedensaufbau keine der bestehenden Internationalen Organisationen verpflichtet werden. Aus diesem Grund wurde mit dem Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative, OHR*) eine neue Institution eingerichtet.¹⁸ Gemäss Anhang 10 des Abkommens von Dayton hat der Hohe Repräsentant u. a. die Aufgabe, die Umsetzung des Abkommens zu überwachen, enge Kontakte mit den Konfliktparteien aufrechtzuerhalten, die Tätigkeiten der zivilen Organisationen vor Ort zu koordinieren und die Geberkonferenz über die erzielten Erfolge bzw. die noch der Lösung harrenden

¹⁵ Report of the Secretary General on Cambodia, 19. Februar 1992 (S/23613).

¹⁶ Steven R. Ratner, "The United Nations in Cambodia: A Model for Resolution of Internal Conflicts?", in Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1993, S. 241?273, hier S. 250 bzw. 252.

¹⁷ Die in der Folge zitierten Bestimmungen aus dem Friedensvertrag sind über die Homepage des Office of the High Representative abrufbar: <http://www.ohr.int/gfa/gfa-home.htm>.

¹⁸ Das Mandat des Hohen Repräsentanten stützt sich auf Anhang 10 des Abkommens von Dayton, den Beschluss des Friedensimplementierungsrates für Bosnien und Herzegowina vom 8./9. Dezember 1995 und auf die Resolution 1031 des UN-Sicherheitsrates (S/RES/1031) vom 15. Dezember 1995.

Probleme zu informieren. Seine Stellung gegenüber den lokalen Parteien wurde im Dezember 1997 insofern gestärkt, als er seither das Recht hat, vorläufige Massnahmen zu ergreifen, wenn sich die Konfliktparteien nicht einvernehmlich auf eine Lösung einigen können.¹⁹ Wie Abbildung 2 verdeutlicht, ist das Büro des Hohen Repräsentanten das zentrale Bindeglied zwischen den vor Ort tätigen Organisationen und der Internationalen Geberkonferenz. Zu diesem Zweck steht er mit allen zivilen und militärischen, internationalen und nichtstaatlichen Akteuren in Kontakt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass seine Position im Verhältnis zu den Internationalen Organisationen relativ schwach ist. Er verfügt gegenüber diesen über keinerlei Weisungsrecht und ist darauf angewiesen, dass ihn diese bei seiner Arbeit unterstützen, indem sie ihm insbesondere alle erforderlichen Informationen zukommen lassen.

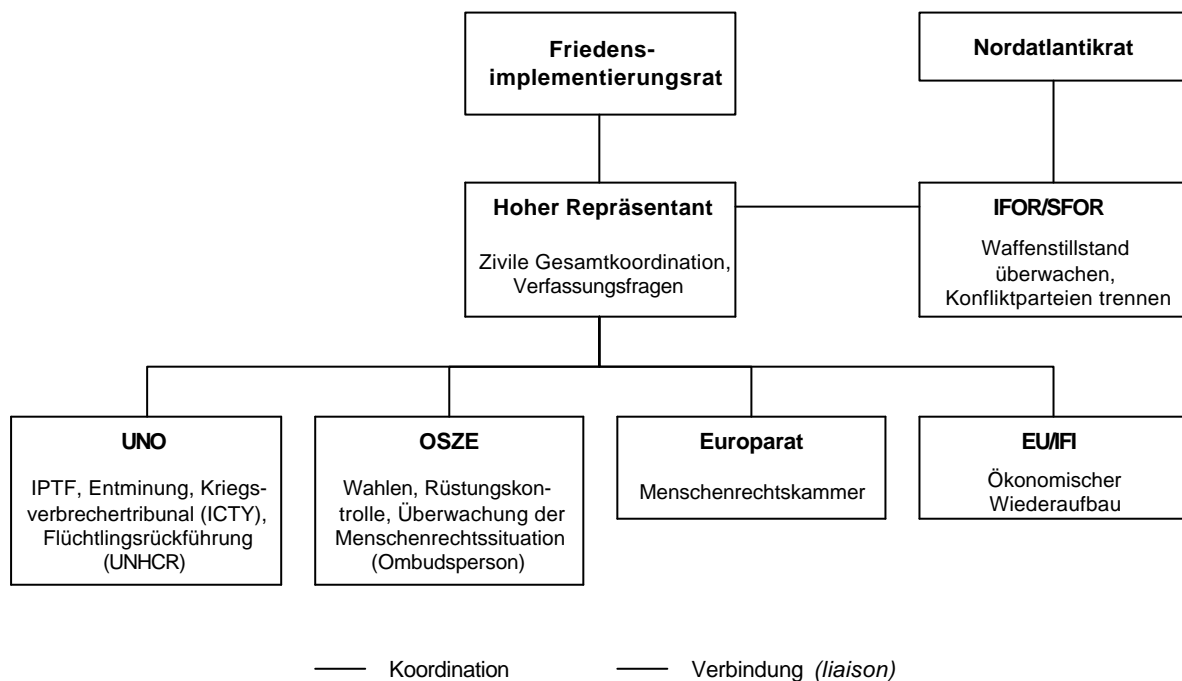


Abbildung 2: Friedenaufbau in Bosnien-Herzegowina

¹⁹ Schlussdokument der Konferenz des Friedensimplementierungsrates für Bosnien und Herzegowina vom 9./10. Dezember 1997, Kp. XI Ziff. 2b (<http://www.ohr.int/docu/d971210a.htm>). Von dieser Entscheidung hat der OHR inzwischen beispielsweise bei der Einführung einheitlicher Kfz-Schilder und einer neuen Staatsflagge Gebrauch gemacht.

Das Friedensabkommen von Dayton richtete daneben mehrere Kooperationsfelder ein, in denen die Aufgaben der Internationalen Organisationen thematisch gebündelt werden:

- **Menschenrechte:** In der Frage der Einhaltung der Menschenrechte kooperiert die OSZE mit dem Europarat. Die mit Anhang 6 des Dayton-Abkommens geschaffene Kommission für Menschenrechte setzt sich aus einer Ombudsperson, die von der OSZE gestellt wird, und einer Menschenrechtskammer zusammen, die vom Europarat unterhalten wird.²⁰
- **Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen:** Diesbezüglich arbeiten OSZE und IFOR/SFOR eng zusammen. Auf der Grundlage von Anhang I-B des Dayton-Abkommens und des Abkommens über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Bosnien-Herzegowina²¹ wird im Forum für Sicherheitskooperation der OSZE über ein Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa verhandelt. Während die OSZE mit der Aushandlung betraut ist, sorgt die NATO vor Ort im Verbund mit anderen Streitkräften im Rahmen der SFOR für die Überwachung und Durchsetzung der Bestimmungen.
- **Wahlen:** Die OSZE trägt zwar die Hauptverantwortung für Durchführung und Überwachung der Wahlen, wird hierbei allerdings in vielfältiger Weise vom Europarat, der EU, den Vereinten Nationen und auch von der IFOR/SFOR unterstützt.²²
- **Wirtschaftlicher Wiederaufbau:** Daran beteiligen sich die Europäische Union²³ sowie die internationalen Finanzorganisationen (IMF, Weltbank, EBRD) durch die Gewährung von Krediten, die Finanzierung spezifischer Projekte und technische Infrastrukturhilfe.

Die Einrichtung solcher Kooperationsfelder ist zwar an sich noch kein Garant für erfolgreich und reibungslos verlaufende Wiederaufbauarbeiten. Die praktischen Erfahrungen zeigen jedoch, dass in solchen institutionellen *joint ventures* ein bislang wenig ausgeschöpftes Potential liegt.

²⁰ Die Ombudsperson prüft individuelle Beschwerden und legt diese anschliessend den betroffenen Behörden vor, um zu einer Einigung zu gelangen. Die Menschenrechtskammer nimmt Beschwerden von direkt Betroffenen und von der Ombudsperson entgegen und entscheidet letztinstanzlich sowie verbindlich.

²¹ Das Abkommen trat am 26. Januar 1996 in Kraft.

²² Die Unterstützung der IFOR/SFOR bezieht sich dabei auf die Garantie der erforderlichen Bewegungsfreiheit, auf den "Schutz" der Wahllokale sowie, im Vorfeld der ersten Wahlen 1996, auf deren Zertifizierung und auf logistische Hilfe beim Transport von Wahlbeobachtern und entsprechenden Materials

²³ Die EU und die Europäische Kommission unterstützen daneben vor allem in finanzieller Hinsicht die Arbeit des UN Hochkommissars für Flüchtlinge. Von den 1,1 Milliarden Dollar, die diesem in den Jahren 1991?1994 zur Verfügung gestellt wurden, deckten EU und Kommission beinahe 55 %. European Commission, *Partnership and Commitment. The European Union and the United Nations*, Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities, 1995, S. 24.

Auch in Albanien, dessen innenpolitische Situation sich Ende 1996 bzw. Anfang 1997 deutlich verschlechterte und bürgerkriegsähnliche Züge annahm, ist die Bemühung, die internationalen Unterstützungsleistungen zu koordinieren, deutlich sichtbar. Wie Abbildung 3 verdeutlicht, präsentiert sich die Situation hier allerdings komplizierter. Dies ist einerseits auf das Fehlen eines generellen Rahmenabkommens zurückzuführen. Andererseits musste die Multinationale Schutztruppe (*Multinational Protection Force, MPF*) ausserhalb des bestehenden institutionellen Rahmens *ad hoc* unter Führung Italiens zusammengestellt werden. Dadurch kam es, wie in Bosnien-Herzegowina, zu einer Zweiteilung der Struktur, wobei sowohl dem Steuerungsausschuss als auch der OSZE-Präsenz koordinierende Funktion zukommt.

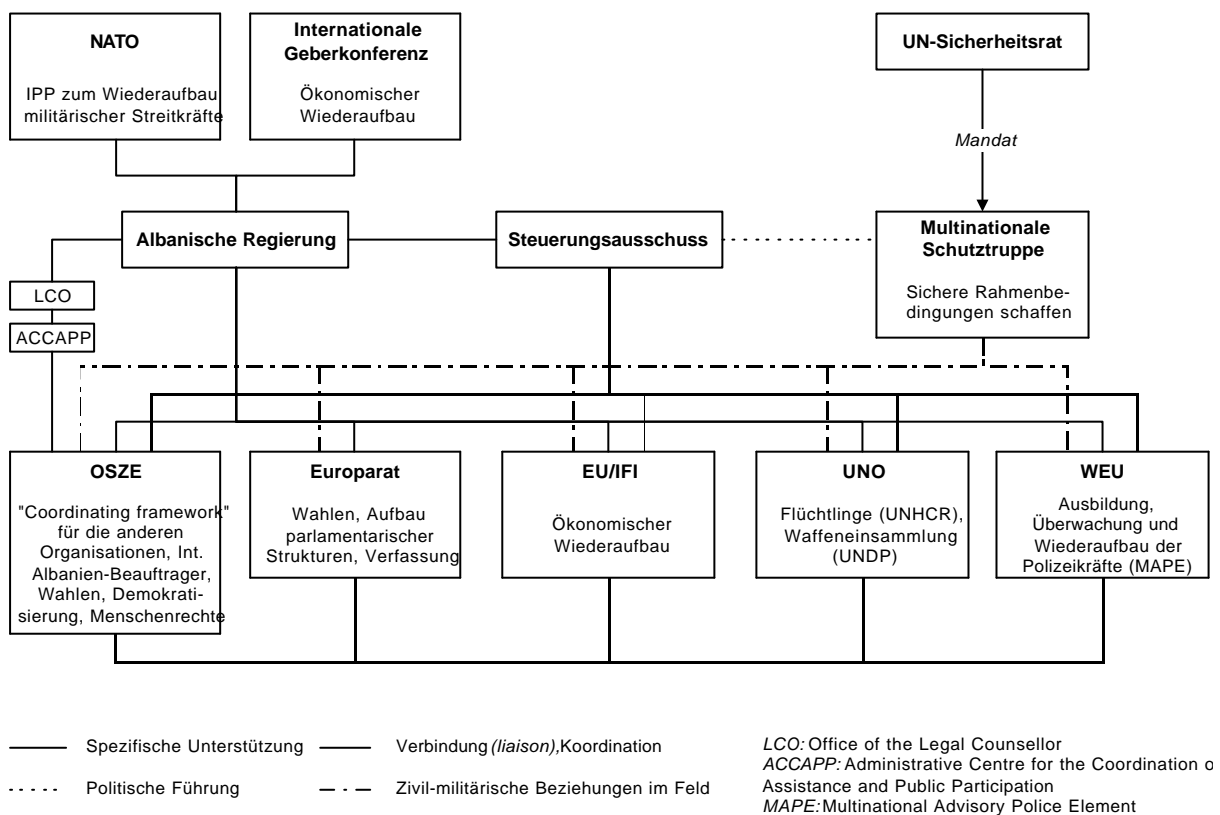


Abbildung 3: Friedensaufbau in Albanien

Der Steuerungsausschuss setzt sich aus den Vertretern der truppenstellenden Staaten sowie dem Oberkommandierenden der MPF zusammen. Er hat im wesentlichen drei Aufgaben: Die politische Führung der MPF, die Sicherstellung der engen Abstimmung mit der albanischen Regierung und die Herstellung der Verbindung zu den vor Ort tätigen Internationalen Organisationen, deren Vertreter als Beobachter zu den wöchentlichen Sitzungen des Ausschusses zugelassen wurden. Das Mandat der MPF, das vom UN-Sicherheitsrat unter Kapitel VII verabschiedet wurde, umfasst die Herstellung sicherer Rahmenbedingungen sowie die Erleichterung der Verteilung humanitärer Hilfe. Die truppenstellenden Staaten wurden angewiesen, eng mit den anderen Internationalen Organisationen zusammenzuarbeiten und den UN-Sicherheitsrat im Abstand von vierzehn Tagen

über die Entwicklung zu informieren.²⁴ Für das militärische Oberkommando der insgesamt 7'000 Mann starken Truppe zeichnete Italien verantwortlich.²⁵

Die Gesamtkoordination der zivilen Bemühungen in Albanien wird von der OSZE-Präsenz sichergestellt, die als eine Art *clearing house* ihre Büroräumlichkeiten beispielsweise auch dem Europarat oder der WEU zur Verfügung stellt.²⁶ Daneben bereitet die OSZE die Wahlen vor, überwacht deren Durchführung und überprüft die Einhaltung der Menschenrechte. Den Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen unterstützt sie durch die Einrichtung zweier spezieller Gremien: Das OSZE-Verwaltungszentrum zur Koordinierung der Hilfsmassnahmen und Mitwirkung der Öffentlichkeit (ACCAPP) fördert den Verfassungsprozess, indem es die Diskussion zwischen den Parteien erleichtert, und das *Office of the Legal Counsellor* (LCO) dient als juristischer Beraterstab. In beiden Bereichen wird die OSZE durch andere Internationale Organisationen unterstützt: Der Aufbau parlamentarischer Strukturen erfolgt in enger Abstimmung mit dem Europarat; in Fragen der Menschenrechte stimmt sich die OSZE-Präsenz mit dem UNHCR ab. In Wirtschaftsfragen spielt die EU eine Führungsrolle, indem sie regelmässige Treffen der Missionsleiter organisiert und die Kontakte zu anderen internationalen Finanzorganisationen unterhält. In zwei Spezialbereichen sind, wie bereits erwähnt, auch die NATO und die WEU tätig. Erstere ist am Aufbau und der Neustrukturierung militärischer Streitkräfte beteiligt, letztere nimmt die Ausbildung und den Aufbau der Polizei vor.

Zwischenbilanz

Obwohl sehr unterschiedlich organisiert, können aus den vier Missionen dennoch interessante Schlussfolgerungen abgeleitet werden. In Bosnien-Herzegowina, in Kambodscha und in Ostslawonien konnte die internationale Staatengemeinschaft auf ein Rahmenabkommen mit den lokalen Parteien zurückgreifen. In allen drei Fällen entstand dadurch eine "protektoratsähnliche" Situation, die es erlaubte, die Leiter der internationalen Missionen mit weitreichenden Exekutivkompetenzen auszustatten. Die für Bosnien-Herzegowina erarbeiteten Lösung und die Operation ALBA zeigen, dass *ad hoc*-Einrichtungen ausserhalb des institutionellen Rahmens den Koordinationsaufwand zumindest in der Anfangsphase deutlich erhöhen. Der ehemalige Stellvertretende Hohe Repräsentant, Michael Steiner, berichtet, dass man beinahe "neidisch" über die Save nach Ostslawonien geblickt habe, weil Jacques Klein, der dortige Leiter, über eine Struktur mit

²⁴ Entscheidung des UN-Sicherheitsrats vom 28. März 1997 (S/RES/1101), Para. 2?8.

²⁵ Siehe zu den Einzelheiten den Briefwechsel zwischen der Mission Italiens bei den Vereinten Nationen und dem UN-Generalsekretär vom 10. April 1997 (S/1997/296), insbesondere Para. 5 ff.

²⁶ Entscheidung Nr. 160 des Ständigen Rates vom 27. März 1997. Siehe zu dieser neuen Rolle der OSZE auch die Einschätzungen durch: Frank Vranitzky, "Die OSZE-Präsenz in Albanien", in IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 195?202; Herbert Grubmayr, "Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE", in IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 237?254, v. a. S. 252 f.

integrierten militärischen und zivilen Komponenten verfügte, die vieles einfacher machte.²⁷ In Albanien musste für die Aufstellung und Führung der Multinationalen Schutztruppe eine spezielle institutionelle Einrichtungen getroffen werden. In der Auffassung des italienischen Oberkommandierenden, Admiral Guido Venturoni, sei diese Koalition der Willigen im Endeffekt zwar erfolgreich gewesen, habe jedoch ? "by making it necessary to establish 'ad hoc' crisis control machinery" ? das Krisenmanagement erschwert.²⁸ Und schliesslich scheint es auch einen direkten Zusammenhang zwischen der gewählten Organisationsform und den an der Mission beteiligten Staaten zu geben. So vermutet Michael C. Williams, der sowohl für die UNTAC als auch die UNPROFOR tätig war, dass sich das relativ geringe Engagement der Vereinigten Staaten in Kambodscha positiv auf die Möglichkeit einer einfachen Missionsstruktur ausgewirkt habe, während die konsequente Trennung zwischen zivilen und militärischen Aspekten in Dayton mehrheitlich dem Insistieren der US-Unterhändler zugeschrieben wird.²⁹

2 *Lessons learned*

Die bisherigen Ausführungen lassen die Schlussfolgerung zu, dass sich die internationale Gemeinschaft zwar im Bereich des Friedensaufbaus engagiert, dass die jeweiligen Massnahmen jedoch im Vorfeld nur selten ausreichend koordiniert und im Feld vorwiegend nach dem *ad hoc*-Prinzip organisiert werden. Angesichts immer knapper werdender Ressourcen sowie vor dem Hintergrund der Erwartungen, die durch ein internationales Engagement in den jeweiligen Krisengebieten geweckt werden, ist dieses Vorgehen nicht länger tragbar. Bevor ich im letzten Abschnitt einige konkrete Empfehlungen zur Behebung des identifizierten Handlungsbedarfs unterbreite, soll zuerst gefragt werden, welche vorläufigen Schlussfolgerungen aus den bisherigen Bemühungen abgeleitet werden können.

1. *Die zivilen und militärischen Bemühungen zum Friedensaufbau sind besser zu koordinieren.*

Eine der Hauptlehren, die insbesondere aus den Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina gezogen werden muss, besteht in der Forderung, die Bemühungen im zivilen und militärischen Bereich künftig besser auszubalancieren. Dies bezieht sich einerseits auf die Bereitschaft der Staaten, die unter dem Kommando der NATO aufgestellte IFOR bzw. SFOR in mehr als ausreichendem Mass mit Truppen und Gerät zu versorgen, während die OSZE beispielsweise bei der Durchführung der Wahlen im Jahre 1996 bis zur letzten Minute um die Finanzierung dieses Vorhabens durch die

²⁷ Siehe hierzu das Interview mit Michael Steiner in *Transitions*, 1997, 4. Jg., Nr. 3, S. 34-40.

²⁸ Referat anlässlich des 50jährigen Bestehens des Brüsseler Vertrages, Paris, 17. März 1998. Der Text ist über die Homepage der WEU zugänglich: <http://www.weu.int/fra/50ans/s980317-venturoni.htm>.

²⁹ Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Oxford, Oxford University Press, 1998 (Adelphi Paper 321), S. 58 f.

Staatengemeinschaft bangen musste und selbst danach noch nicht in ausreichendem Mass über logistische Kapazitäten verfügte. Die von den US-amerikanischen Unterhändlern in Dayton durchgesetzte konsequente Trennung zwischen ziviler und militärischer Verantwortlichkeit, die sich aus deren Sicht u. a. aus den negativen Erfahrungen mit den "doppelten" Befehlswegen der UNPROFOR zwingend ergab, erhöhte den entsprechenden Koordinationsaufwand im Feld. Hieraus kann die Lehre gezogen werden, dass sich beide Seiten um den Aufbau effektiver zivil-militärischer Beziehungen im Feld bemühen müssen. Dabei kann man sich an unterschiedlichen Modellen orientieren: An der gemeinsamen Ausbildung im Vorfeld eines Einsatzes (Haiti),³⁰ an der Benennung eines Hauptverantwortlichen, der zugleich Oberbefehlshaber und Chefkoordinator ist (UNTAES, UNTAC) und der Einrichtung eines Steuerungsausschusses, der sich aus den truppenstellenden Staaten, dem militärischen Oberbefehlshaber und den Internationalen Organisationen zusammensetzt (Operation ALBA).

2. Die zivilen Bemühungen bedürfen eines straffen und zentralisierten Koordinationsrahmens.

Aus der Geschichte der Erarbeitung des Abkommens von Dayton ist bekannt, dass zu Beginn keine Internationale Organisation bereit war, die Rolle des Chefkoordinators im zivilen Bereich zu übernehmen. So musste die Institution des Hohen Repräsentanten geschaffen werden, der ? zumindest in der Anfangsphase ? kaum über entsprechende Mittel verfügte. Gerade wenn es darum gehen soll, das Ungleichgewicht zwischen den militärischen und den zivilen Bemühungen zum Friedensaufbau auszugleichen, dann muss daraus die Lehre gezogen werden, dass die zivilen Bemühungen in einem straffen und zentralisierten Koordinationsrahmen zusammengeführt werden müssen. Die Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina und Albanien legen zudem den Schluss nahe, dass diese Koordinationsfunktion künftig durchaus von der OSZE übernommen werden kann. Allerdings sollte eine entsprechende Mission dann auch über ein Weisungsrecht gegenüber den anderen Organisationen verfügen, sollte eigene Kapazitäten zur Lageanalyse besitzen und in ausreichendem Mass mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden.

3. Bei der Ausarbeitung der Mandate ist der institutionellen Zusammenarbeit im Feld durch die Umschreibung allgemeiner Grundsätze grössere Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Rahmen der Diskussion über eine Plattform für kooperative Sicherheit wurde in Oslo im Herbst 1997 ein erster Satz von Prinzipien verabschiedet, der für die allgemeine Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen im OSZE-Raum wegweisend sein soll.³¹ Diese sollten mit Blick auf die spezifische Zusammenarbeit beim Friedensaufbau konsequent ausgebaut und ergänzt werden. Dabei ist allerdings eine anspruchsvolle Gratwanderung zwischen dem politisch Wünschbaren und dem organisationstechnisch Erforderlichen vorzunehmen. Natürlich erscheint es wenig sinnvoll, einen

³⁰ Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, S. 54.

³¹ Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, Oslo, 19. Dezember 1997 (MC(6).DEC/5/Anhang 1).

für alle Fälle verbindlichen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen festzuschreiben zu wollen. Deshalb ist all jenen zuzustimmen, die für einen flexiblen und pragmatischen Ansatz eintreten. Andererseits ist es jedoch aus Gründen der effektiven und effizienten Organisation der Zusammenarbeit unerlässlich, auch im zivilen Bereich des Friedensaufbaus eine klare Zuteilung der Verantwortung vorzunehmen. Dadurch kann es durchaus zu einem Konflikt mit dem Wunsch nach "hierarchiefreier Zusammenarbeit" kommen, denn die Zuweisung von Verantwortung muss ? sollen Leerläufe und Doppelspurigkeiten vermieden werden ? durch entsprechenden Kompetenzen begleitet werden. Gerade weil beispielsweise das Dayton-Abkommen im zivilen Bereich keine Kompetenzabgrenzungen vorgenommen hatte, kam es im Felde immer wieder zu "Kompetenzgerangel", das die Arbeit behinderte.³² Ein situationsspezifisch ausgehandeltes Rahmenabkommen, das die Grundsätze der Zusammenarbeit im Feld im Voraus festlegt (z. B. Ernennung von Verbindungsoffizieren, Einrichtung gemeinsamer Koordinationspunkte, gemeinsame Pressekonferenzen), könnte helfen, solche Probleme künftig zu vermeiden.

4. Im Verhältnis zu den Konfliktparteien sollten die Kompetenzen der Friedensaufbaupmissionen gestärkt werden.

Es ist unverkennbar, dass die im Herbst 1997 vorgenommene rechtliche Stärkung des Amtes des Hohen Repräsentanten nicht nur zur Überwindung von Entscheidungsblockaden beigetragen hat, sondern diesem auch ein robusteres Auftreten gegenüber den Konfliktparteien ermöglicht hat. Da nicht immer mit der wohlwollenden Kooperation lokaler Kräfte gerechnet werden kann, muss sich die Staatengemeinschaft im Vorfeld der Entsendung friedensaufbauender Missionen überlegen, wie sie deren Stellung vor Ort stärken kann. Eine wie auch immer geartete Form des Weisungsrechts, die mit den jeweiligen Staaten im Rahmen der Verhandlung über die Aufenthaltsbedingungen einer internationalen Mission diskutiert werden müsste, erscheint dabei als vielversprechender Weg., von dem im Ergebnis vor allem das die Mission aufnehmende Land profitiert.

5. Für die Planung, Durchführung und Nachbearbeitung von Missionen des Friedensaufbaus müssen verstärkt integrierte Ansätze entwickelt werden.

Im Herbst 1997 führte die OSZE in Protoroz, Slowenien, ein Seminar über Fragen der institutionellen Zusammenarbeit in Bosnien-Herzegowina durch. Zahlreiche Teilnehmer waren dabei der Ansicht, dass sich die Kooperation zwischen den Internationalen Organisationen mehrheitlich bewährt habe, dass jedoch der Erarbeitung gemeinsamer Ansätze in Zukunft mehr Beachtung geschenkt werden müsse. Ebenso äusserten sich auch die Vertreter einiger UN-Sonderorganisationen, die sich im Oktober 1998 im Rahmen der Diskussion der Plattform für kooperative Sicherheit über die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der UNO und der

³² Georgios Kostakos, "Division of Labor Among International Organizations: The Bosnian Experience", GLOBAL GOVERNANCE, 1998, 4. Jg., Nr. 4, S. 461-484, hier S. 475.

OSZE zusammenfanden.³³ Daraus kann ein entsprechender Bedarf nach integrierten Ansätzen zur Planung, Durchführung und Nachbearbeitung internationaler Friedensmissionen abgeleitet werden: Integrierte Planung hilft, die jeweiligen Programme der beteiligten Organisationen besser aufeinander abzustimmen und die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen. Integrierte Durchführung erleichtert insbesondere die Zusammenarbeit im Feld und integrierte Nachbearbeitung trägt der wichtigen, jedoch bislang stark vernachlässigten Frage der Beurteilung der erbrachten Leistung sowie der systematischen Analyse von *lessons learned* Rechnung.

6. *Beim Aufbau der Missionen sind vorhandene Synergiepotentiale besser zu berücksichtigen und soweit als möglich auszuschöpfen.*

Angesichts knapper finanzieller, personeller und technischer Ressourcen sollten die vorhandenen Mittel optimaler genutzt werden, indem sie mehreren Internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt werden. So ist beim Aufbau von Hauptquartieren beispielsweise zu berücksichtigen, dass sowohl das *Office for the Coordinator for Humanitarian Affairs* (OCHA) als auch das *United Nations Development Program* (UNDP) weltweit über ein dichtes Netz lokaler Vertretungen verfügen, die bereits im Rahmen des UN-Systems die Arbeiten der UN-Sonderorganisationen koordinieren und diese Aufgabe unter Umständen auch für andere Internationale Organisationen übernehmen bzw. diesen Räumlichkeiten zur Verfügung stellen könnten. In einer vergleichbaren Weise unterstützt die *European Community Monitoring Mission* die OSZE-Mission in Kroatien in Kommunikations- und Logistikfragen. Die OSZE verfügt schliesslich ihrerseits in den meisten Krisenregionen über ein regional breit abgestütztes Netz von Lokalbüros, die als Träger für die Leistungen anderer Organisationen genutzt werden könnten. Gerade in der Nutzung vorhandener Infrastruktur liegt somit ein Synergiepotential, das es künftig konsequent zu analysieren und zu nutzen gilt.

7. *Die Zahl der involvierten internationalen Akteure ist durch die konsequente Anwendung des lead agency-Konzepts möglichst gering zu halten.*

Natürlich ist es auf der einen Seite begrüssenswert, wenn sich eine grosse Zahl Internationaler Organisationen am Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen in einem Land beteiligen will. Andererseits gibt es zwischen der Zahl der teilnehmenden Akteure und der Effizienz ihrer Arbeit ? bzw. der zusätzlichen Bemühungen, die zur Koordination unternommen werden müssen ? ein unbestreitbares Konfliktpotential. Aus diesem Grund sollte bei der integrierten Planung darauf geachtet werden, dass in den relevanten Bereichen des Friedensaufbaus jeweils *lead agencies* benannt werden, die für die Umsetzung der Mandatsbestimmungen verantwortlich zeichnen. Diese sollten gegenüber den anderen Internationalen Organisationen in ihren jeweiligen

³³ Consolidated Summary - Seminar on "Cooperation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia and Herzegovina", Portoroz, 29-30 September 1997 (SEC.GAL/24/97) und Summary of suggestions and ideas on how to enhance the cooperation between the OSCE and UN Agencies put forward at the Special Informal Security Model Committee Meeting with United Nations Agencies, 29. Oktober 1998 (SEC.GAL/110/98).

Kompetenzfeldern weisungsberechtigt sein und die entsprechenden Arbeiten koordinieren.

8. Das Informationsmanagement ist im Vorfeld sowie bei der Durchführung friedensaufbauender Missionen konsequent bedürfnisorientiert auszugestalten.

Die Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Missionen bzw. zwischen diesen und den entsprechenden Hauptquartieren ist eines der Hauptanliegen der vor Ort Tätigen. In Bosnien-Herzegowina können gewisse Koordinationsschwierigkeiten zumindest in der Anfangsphase auf das mangelnde Bewusstsein über die jeweiligen Mandate sowie entsprechende Informationsdefizite zurückgeführt werden. Darüber hinaus müssen sich zivile und militärische Akteure oftmals erst an den unterschiedlichen Umgang mit Information sowie damit verbundene Sicherheitsvorschriften gewöhnen. Neben dieser "internen" Seite des Umgangs mit Information gibt es natürlich auch eine "externe", die mit dem Stichwort Medien- und Öffentlichkeitsarbeit umschrieben werden kann. Hier hat der bislang verfolgte Ansatz selbständig agierender Internationaler Organisationen zur Folge, dass den Medienvertretern jeweils ein organisationsspezifisches Bild der Lage vermittelt wird, das nicht unbedingt mit der Einschätzung der anderen Akteure übereinstimmen muss. Dadurch können Dissonanzen entstehen, welche die Zusammenarbeit negativ beeinflussen. Für die Zukunft erscheint deshalb ein bedürfnisorientierteres Informationsmanagement angezeigt, das sich weniger an den Vorschriften der jeweiligen Organisationen als an den effektiven Bedürfnissen der vor Ort tätigen Missionen orientiert. Was dies bedeutet, wird im folgenden Abschnitt erläutert.

9. Bereits im Vorfeld sollten die Internationalen Organisationen ihre Zusammenarbeit nach Sachthemen strukturieren und verstärken.

Während es beispielsweise zwischen der OSZE, dem Europarat und den Vereinten Nationen einen regen Austausch in Fragen des Umgangs mit Flüchtlingen, der Demokratisierung oder der Behandlung von Minderheiten gibt, könnten vergleichbare Kooperationsfelder, wie im folgenden Abschnitt näher ausgeführt wird, auch unter Einbezug der NATO und WEU sowie der internationalen Finanzorganisationen eingerichtet werden. Eine solche sachorientierte Zusammenarbeit trägt nicht nur zur Herausbildung einer gemeinsamen Problemsicht bei, sondern verbessert auch den Ressourceneinsatz. Über die intensivere Zusammenarbeit vor Ort kann zudem die Wirkung gemeinsamer Programme erhöht werden, weil die Rückmeldungen aus den jeweiligen Missionsgebieten beispielsweise zeigen, wo solche Programme noch Schwächen aufweisen oder welche Mittel allenfalls umgeleitet werden müssen.

10. *Systematisch von den Erfahrungen anderer lernen.*

Professionalisierung des Friedensaufbaus bedeutet zu guter Letzt, dass die eigenen Erfahrungen sowie die Erfahrungen anderer systematisch aufgearbeitet werden müssen. *Best practice* lautet das entsprechende Stichwort, unter dem in der Privatwirtschaft sprichwörtlich nach der besten Leistung gefragt wird, unabhängig davon, von wem diese erbracht wird. Internationale Organisationen und Missionen des Friedensaufbaus sind natürlich keine gewinnorientierten Institutionen. Gleichwohl gilt auch für sie, dass sie mit immer knapper werdenden Ressourcen umgehen, die effektiv und effizient eingesetzt werden müssen. Welche Aspekte sind im Umgang mit den Lokalparteien zu berücksichtigen? Welche Mission macht die beste Öffentlichkeitsarbeit? Welche Bedingungen müssen für einen reibungslosen Informationsaustausch im Feld erfüllt sein? Wie stellt man die Finanzierung ziviler Friedensaufbaubemühungen vorzeitig sicher? Welche Besonderheiten müssen bei der logistischen Unterstützung beachtet werden? Diese und andere Fragen müssen systematisch untersucht werden, damit die Wirkung internationaler Friedensbemühungen dauerhaft verbessert werden kann.

3 Empfehlungen

3.1 Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld

Die vorangehende Untersuchung hat gezeigt, dass sich die europäischen Sicherheitsorganisationen in Fragen des Friedensaufbaus zwar konsultieren und auch miteinander kooperieren, dass jedoch beides vorwiegend nach dem *ad hoc*-Prinzip und oftmals erst im Bedarfsfall erfolgt. Dieser Umstand ist im Zuge der Professionalisierung dringend zu beheben. Entsprechende Massnahmen, die zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld beitragen, sollten nach meiner Auffassung vor allem an drei Punkten ansetzen: Verbesserung des Informationsflusses, Austausch und Weiterbildung der Mitarbeiter, organisationsübergreifende Problemorientierung.

Verbesserung des Informationsflusses

Wissen und Information werden die entscheidenden Wettbewerbsfaktoren der Zukunft sein. Die Politik kann sich dieser Erkenntnis nicht länger verschliessen, will sie ihre Handlungsspielräume beibehalten. Vor diesem Hintergrund sind die Informationsflüsse zwischen den europäischen Sicherheitsorganisationen grundsätzlich zu überdenken. Aus diesem Grund muss verstärkt danach gefragt werden, welche Information, in welcher Form, zu welchem Zeitpunkt, wo zur Verfügung stehen muss, um die anstehenden Probleme zu lösen. Die Prozesse der Informationsbeschaffung sind dementsprechend auszugestalten, wobei es insbesondere darum geht, die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten und die Barrieren zwischen den Organisationen zu überwinden.

Die Einschätzung der politischen Situation in einem Land ist beispielsweise 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 EG-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 zur Lösung 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.³⁴ Wenn beispielsweise bei politischen Unruhen Ungewissheit über das Verhalten militärischer Streitkräfte besteht, dann könnte ein Rückgriff auf entsprechende Aufklärungsinformationen nicht nur zur Klärung der Lage beitragen, sondern auch die Handlungsfähigkeit einer politischen Organisation wie der OSZE erhöhen, die selbst nicht über solche Informationskapazitäten verfügt.

Diese Feststellung gilt im übrigen auch hinsichtlich des Informationsbedarfs der GASP, deren Anforderungsprofil sich durch die Aufnahme der Petersberg-Aufgaben wesentlich erhöht hat. Die WEU kann diesen Informationsbedarf nur teilweise decken. Angesichts der angespannten Finanzlage erscheint somit nicht nur ein verstärkter Rückgriff auf das Nachrichtenwesen der NATO angebracht. Gerade mit Blick auf das gemeinsame Ziel der Stärkung der transatlantischen Partnerschaft sollte die EU in dieser Frage verstärkt mit den USA zusammenarbeiten, die sich grundsätzlich bereit erklärt haben, entsprechende Abkommen abzuschliessen. Darüber hinaus ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass sich durch die zunehmende Bedeutung von Nicht-Artikel 5-Operationen auch der Informationsbedarf der NATO bzw. der WEU grundsätzlich verändert, weil nun bereits in Friedenszeiten ein Informationsbedarf besteht, der nach Art und Umfang bisher nur im Krieg nötig war.³⁵

³⁴ Assembly of WEU, *A European intelligence policy*, Dokument 1517, 13. Mai 1997, Para. 35.

³⁵ Peter van Rensen, Informationsbedarf der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. Ansatzpunkte für eine Bewertung, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, IP 3046, 1997, S. 19?40.

Austausch und Weiterbildung der Mitarbeiter

Weil Wissen und Erfahrung künftig immer wichtiger werden und weil beide an die Person des Wissenden bzw. gebunden sind, müssen die Internationalen Organisationen im Bereich des *Human Resource Management* von den Unternehmen lernen. Was bedeutet dies konkret?

Im Rahmen der verstärkten Partnerschaft für den Frieden bietet die NATO den PfP-Staaten die Möglichkeit, eigene Vertreter in die militärischen Stäbe der Allianz zu entsenden. Dieser Schritt erleichtert nicht nur die Zusammenarbeit, er fördert auch den gemeinsamen Austausch und das Kennenlernen, kann helfen, Vorurteile ab- bzw. Verständnis aufzubauen und trägt insgesamt zur Sozialisierung von *committed élites* im militärischen Bereich bei. Dieses Grundprinzip des Austauschs von Mitarbeitern liesse sich relativ einfach auf alle europäischen Sicherheitsorganisationen übertragen. Ziel könnte es beispielsweise sein, innerhalb klar definierter Arbeitsfelder eine allgemeine Rotation von Mitarbeitern für eine Zeit von sechs Monaten zu beschliessen. Dieser Austausch erfolgt vor allem mit dem Zweck, den gegenseitigen Einblick in die täglichen Arbeitsabläufe zu ermöglichen und damit das Verständnis für die organisationsspezifischen Erfordernisse zu erhöhen.

Soll die OSZE dereinst beim Friedensaufbau tatsächlich in die Rolle des Gesamtkoordinators schlüpfen, dann könnte sie von der systematischen Personalrotation wesentlich profitieren: Zu denken ist beispielsweise an entsprechende Abkommen mit dem Europarat und dem UNHCR in Fragen des Umgangs mit Minderheiten und der Rückführung von Flüchtlingen, an den Austausch mit der EU und den internationalen Finanzinstitutionen 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 dieses periodische Auswechseln der Mitarbeiter, das 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.

Daneben sollte auch über eine gemeinsame Aus- und Weiterbildung nachgedacht werden. Die von privaten Forschungseinrichtungen und nichtstaatlichen Organisationen unter dem Patronat der OSZE durchgeführte *OSCE Summer School* hat beispielsweise die Aufgabe, einen möglichst breiten Adressatenkreis während zwei Wochen über die grundsätzliche Arbeitsweise der OSZE sowie ihre Rolle in der europäischen Sicherheitsordnung zu informieren.³⁶ Obwohl sich dieses Programm lediglich auf eine Organisation bezieht, setzt es ein Zeichen für weitere Anstrengungen. Analog zu diesem Vorbild sollten Bildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter der europäischen

³⁶ Zu den Organisatoren der *OSCE Summer School* 1998 zählen das Österreichische Studienzentrum für Friedens- und Konfliktforschung (Stadtschlaining), das *Netherlands Helsinki Committee* (Den Haag), das Berghof Forschungszentrum für konstruktives Konfliktmanagement (Berlin) und das *Constitutional and Legislative Policy Institute* (Budapest).

Sicherheitsorganisationen organisiert werden, die auf deren spezifische Bedürfnisse zugeschnitten sind. Dabei wäre zwischen zwei unterschiedlichen Angeboten zu unterscheiden:

- Bei **Seminaren** zu spezifischen Themen geht es in erster Linie um den Austausch von Erfahrungen, die Vermittlung von Wissen und das Knüpfen persönlicher Kontakte. Bereits in solchen Veranstaltungen könnten mit Hilfe von Fallstudien praktische Einblicke in das Funktionieren der unterschiedlichen Institutionen vermittelt werden.
- **Simulationen** gehen einen Schritt weiter. Im militärischen Bereich ist es seit jeher üblich, künftige 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 OSZE, EU, Europarat, NATO und WEU nachgestellt werden könnte. Auf der Grundlage konkreter Vorgaben, die sich an den jüngsten Ereignissen orientieren, ginge es darum, gemeinsam auf konkrete Entwicklungen zu reagieren und Entscheidungen zu treffen. 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 wesentlich zu einem besseren Problemverständnis bei und fördert die Einsicht in die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns.

Mit Blick auf die in der vorliegenden Arbeit besonders interessierende institutionelle Zusammenarbeit in Fragen des Friedensaufbaus ist auch zu überlegen, inwieweit eine **permanente Bildungseinrichtung** sinnvoll wäre, die von einem oder einer Gruppe von Staaten ? vorteilhafterweise mit Beteiligung nichtstaatlicher Akteure ? zur Förderung der zivilen Aufbaubemühungen unterhalten würde und ihre Dienste der OSZE (aber auch den Vereinten Nationen) anbieten könnte. Gerade in den skandinavischen Ländern, in der Schweiz und in Österreich, die sich bereits heute für die Ausbildung von Militärbeobachtern und internationalen Polizeikräften engagieren, könnte ein solcher Beitrag auf Zustimmung stossen. Ziel einer solchen Schule müsste es sein, ein möglichst gleichmässiges Ausbildungsniveau aller Missionsteilnehmer sicherzustellen, allgemeine Hintergrundinformationen über die Verhältnisse im Missionsgebiet sowie spezifische Kenntnisse zu vermitteln. Dabei sollte darauf geachtet werden, internationale Polizeikräfte und zivile Angestellte gemeinsam auszubilden. Der Besuch entsprechender Kurse vor Missionsantritt müsste vorgeschrieben werden. Ebenso sollte diese Einrichtung die Erfahrung der Missionsteilnehmer systematisch auswerten (standardisierte Austrittsinterviews), um ihr Ausbildungskonzept anzupassen, den Erfahrungsaustausch mit Teilnehmern anderer Missionen anzuregen (*best practice*) und gleichzeitig zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses in Sachen Friedensaufbau beizutragen.

Organisationsübergreifende Problemorientierung

Um die gesamteuropäische Problemsicht noch zu stärken, ist die in den europäischen Sicherheitsorganisationen geleistete Arbeit bereits im Vorfeld möglicher Konflikte organisationsübergreifend und problemorientiert zu strukturieren.

Hierfür ist zuerst zu klären, in welchen Bereichen Überschneidungen entstehen und wer innerhalb der jeweiligen Organisationen für die Umsetzung der diesbezüglichen Aufgaben zuständig 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 wesentlich erleichtert werden. Auf dieser Grundlage geht es schliesslich darum gehen, gemeinsame und organisationsübergreifende Fachgruppen zu bilden, die sich bereits im Vorfeld überlegen, wie die Arbeitsprogramme ihrer Organisationen besser aufeinander abgestimmt werden können. Dieser Schritt erhöht das bereits zuvor angesprochene gegenseitige Verständnis und reduziert den Koordinationsaufwand, weil die Massnahmen nicht erst bei ihrer Umsetzung im Felde, sondern bereits bei ihrer Planung aufeinander abgestimmt werden. Solche Fachgruppen könnten beispielsweise in folgenden Bereichen gebildet werden:

- **Streitkräfte:** Für den Wiederaufbau und die Reorganisation militärischer und polizeilicher Streitkräfte 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 könnten dabei helfen, diese Bemühungen in die übergeordneten Anstrengungen zum Aufbau demokratisch-rechtsstaatlicher Strukturen zu integrieren.
- **Minderheiten:** Mit der Verbesserung der Situation der Minderheiten könnten sich sowohl der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE, Mitarbeiter des Europarats, des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge und Vertreter der EU auseinandersetzen, um politische, rechtliche und wirtschaftliche Massnahmen besser aufeinander abzustimmen.
- **Wirtschaftlicher Wiederaufbau:** Diesbezüglich 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 unerlässlicher ? 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 Betriebsführung unerlässliche Kapital z. B. über Risikokapitalmärkte, den allgemeinen Kapitalmarkt oder auch über Kreditfinanzierung zu erhalten ist, fällt der Zugang zu erforderlichem Wissen in der Regel bedeutend schwerer. 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.³⁷

- **Administrative Strukturen:** Sie müssen nicht nur den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügen, sondern auch neue Erkenntnisse der wirkungsorientierten Verwaltungsführung berücksichtigen. In dieser Hinsicht könnten sich Mitarbeiter der OSZE, der EU und der internationalen Finanzorganisationen beispielsweise gemeinsam mit professionellen Beratungsunternehmen koordinieren.

- **Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche, Korruption:** Es gilt inzwischen als gesicherte Erkenntnis, dass insbesondere Länder, die von Kriegen oder Konflikten gezeichnet sind, für die Ausübung der genannten Kriminalitätsformen besonders attraktiv sind. Ebenso gibt es zahlreiche internationale Spezialorganisationen wie die UNDCP, die ODCCP oder auch Interpol, die sich teils mit der Aufdeckung, teils mit der Bekämpfung der damit zusammenhängenden Probleme und Ursachen beschäftigen. Zusammen mit den lokalen Missionen der OSZE, den Länderbüros des UNDP sowie der finanziellen Unterstützung der internationalen Finanzorganisationen sollte die Erarbeitung und Umsetzung integrierter Ansätze geplant und realisiert werden.³⁸

³⁷ Nebenbei sei erwähnt, dass ein solcher Austausch "an der Basis" nicht nur zu praxisrelevanten Einsichten führen kann, sondern das persönliche Kennenlernen fördert und damit zur Herausbildung und Stärkung transnationaler Netzwerke beiträgt. Hierzu: Charles A. Weiss Jr., "A Marshall Plan We Can Afford", FOREIGN POLICY, 1997, Nr. 106, S. 94?109.

³⁸ Siehe hierzu auch die Ausführungen des Leiters der Einheit Korruptionsbekämpfung, Jean-Paul Laborde, des *Office for Drug Control and Crime Prevention* (ODCCP) anlässlich einer gemeinsamen Sitzung zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den UN-Sonderorganisationen am 29. Oktober 1998 in Wien (PC.SMC/121/98) und die generellen Überlegungen von Kurt Schelter und Michael Niemeier, "Bekämpfung der Organisierten Kriminalität als Herausforderung für Europa ? auch für die OSZE?", in IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1996, S. 347?356.

Der Nutzen solcher organisationsübergreifender Teams liegt vor allem darin, die Unterstützung der Missionen vor Ort und den Ressourceneinsatz verbessern zu können. Das zeigt sich insbesondere, wenn man diese Gedanken mit den folgenden Ausführungen verbindet. Im Ergebnis entstünden durch diesen Ansatz in der Tat *interlocking institutions*, die ihre Arbeit nicht mehr aufgrund organisationsspezifischer Erfordernisse, sondern im Hinblick auf die zu lösenden Probleme strukturieren.

3.2 Verbesserung der Zusammenarbeit im Feld

Der Friedensaufbau ist der erste Schritt zur erfolgreichen Konfliktverhütung, denn bereits in der Phase des Wiederaufbaus einer von Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen gezeichneten Gesellschaft werden die Grundlagen für deren Stabilität oder Labilität gelegt. Der Friedensaufbau ist jedoch bislang ein weitgehend unkoordiniertes Tätigkeitsgebiet. Dies hängt vor allem mit dem Umstand zusammen, dass die von den jeweiligen Internationalen Organisationen entsandten Missionen ihre Tätigkeiten mehrheitlich unabhängig voneinander ausüben. Das hat eine Reihe kaum zu rechtfertigender Doppelspurigkeiten zur Folge, die sich nicht nur auf die zentralen, meist internen Dienstleistungen (z. B. Pressearbeit, technische und logistische Unterstützung, Informatik, Kontakte zu NGOs etc.), sondern auch auf die vor Ort für die Bevölkerung bzw. die lokalen Behörden erbrachten Leistungen beziehen. Im Alltag kommt hinzu, dass die Missionen unterschiedliche, oft weit auseinanderliegende Hauptquartiere bezogen haben, wodurch die persönliche Kommunikation erschwert wird. Dieses Vorgehen ist aus Managementgesichtspunkten nicht nur ineffizient und ineffektiv. Es ist auch nicht geeignet, in den jeweiligen Staaten das Bild einer geschlossen auftretenden internationalen Gemeinschaft zu fördern, sondern bietet oft genug einen zusätzlichen Anreiz für nicht kooperationsbereite Parteien, die Koordinationsschwierigkeiten der Internationalen Organisationen auszunutzen, um daraus für die eigene Sache Profit zu schlagen. In der Folge werden deshalb Ansätze präsentiert, welche die bislang fein säuberlich aufrechterhaltene Trennung zwischen den unterschiedlichen Internationalen Organisationen zugunsten einer "Lösung aus einer Hand" aufgeben und dadurch wesentlich zur Professionalisierung des Friedensaufbaus beitragen.

Zivile Kapazitäten stärken: Vorbereitete Einheiten bestimmen

Während die NATO beim Aufbau der IFOR im ehemaligen Jugoslawien nicht über Unterstützung klagen konnte und auch die UNO ihre Missionen mit mehr oder weniger grossen Problemen zusammenstellen kann, stehen der OSZE verhältnismässig geringe Kapazitäten zur Verfügung, die sie darüber hinaus regelmässig nur nach zähem Ringen aktivieren kann. Die Mitglieds- und Teilnehmerstaaten von UNO und OSZE müssen sich deshalb darauf vorbereiten, künftig auch zivile Spezialisten in grösserem Umfang bereitzustellen. Dabei muss erwartet werden, dass die bislang bei

der Planung militärischer Einsätze selbstverständliche Seriosität und Professionalität auch für den zivilen Bereich massgebend werden.

Zwei wesentliche Erfahrungen aus dem militärischen Bereich sind beim Ausbau ziviler Kapazitäten des Friedensaufbaus 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 hinreichend bestimmt sind und den Bündnissen im Einsatzfall direkt unterstellt werden können. Zum anderen haben sich gerade bei solchen Einsätzen flexibel verlegbare und im Gewicht leichte Gefechtsstände, in denen sich die Soldaten problemlos bewegen können, welche die sichere Unterbringung aller Apparate des Führungssystems ermöglichen und welche die Durchführung von Sitzungen oder Lagebesprechungen erlauben, als unerlässlich erwiesen.³⁹

Konsequent umgesetzt bedeutet dies, dass der OSZE eine permanente und schnell einsetzbare Einheit zum Friedensaufbau zur Verfügung gestellt werden sollte (*OSCE Peacebuilding Unit*).⁴⁰ Diese setzt sich aus einer technischen Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) nach dem Vorbild der Schweizer Gelbmützen sowie aus zivilen Experten (*Civilian Reconstruction Unit*) zusammen, die ihr Wissen und ihre Erfahrung primär in den Bereichen Wahlbeobachtung, Staatsaufbau und Wirtschaftsberatung einsetzen.⁴¹ 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 Material zur Errichtung einer neuen Mission nach Minsk (Weissrussland) zu transportieren, zeigt, dass solche Dienstleistungen seitens der OSZE auf grosse Nachfrage stossen.⁴²

³⁹ R. Uwe Proll, "Führung sicherstellen", in *Europäische Verteidigung. Eine kritische Bestandesaufnahme*, Bonn, ProPress Verlag, 1997, S. 82; Horst Welsch, "Containerisierte Gefechtsstände. Eine innovative Systemlösung der Firma Dornier", in *Europäische Verteidigung. Eine kritische Bestandesaufnahme*, Bonn, ProPress Verlag, 1997, S. 83.

⁴⁰ Heiko Borchert und Jürg Martin Gabriel, "Die Schweizer Armee und die europäische Sicherheitsordnung: Herausforderungen und Aufträge", in Thomas Cottier und Alwin Kopse (Hrsg.), *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen*, Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1998, S. 609-636, hier S. 629.

⁴¹ In vergleichbarer Weise setzte sich beispielsweise das 335. *Civil Affairs Command* der US-Armee, das 1996 nach Bosnien-Herzegowina entsandt wurde, u. a. aus Managern des öffentlichen und privaten Bereichs, Ingenieuren und Bankern zusammen. Hierzu: Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, S. 62.

⁴² Gespräch mit Marco Cantieni, Kommandierender der *Swiss Headquarters Support Unit*, Sarajewo, 14. März 1998.

Büros der Internationalen Organisationen

Zur besseren Koordination der Zusammenarbeit im Missionsgebiet sollten "Büros der Internationalen Organisationen" eingerichtet werden, die aus den ordentlichen Budgets der beteiligten Organisationen finanziert werden. Bei deren Errichtung sind die bereits erwähnten, weltweit aktiven Büros des OCHA bzw. des UNDP zu berücksichtigen. Ziel solcher gemeinsamer Büros ist die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für alle vor Ort Beteiligten, damit diese kompetent und umfassend informiert bzw. beraten sowie gemeinsame Ressourcen (z. B. Pressedienste, Sekretariat etc.) geteilt werden können. Als Verbindungspersonen werden in jedem Büro - nach Bedarf - Vertreter der OSZE, der EU, der NATO, der WEU, der UNO, des Europarats sowie der internationalen Finanzorganisationen eingesetzt, die vor Ort die organisationsspezifischen Tätigkeiten koordinieren und, falls erforderlich, weitere Experten beiziehen. Sind in einem Krisengebiet mehrere gemeinsame Büros aktiv, so ist einem die Gesamtkoordination zu übertragen.

Gemeinsame Internationale Mission

Bei sehr anspruchsvollen und ressourcenintensiven Missionen ?wie beispielsweise in Bosnien-Herzegowina oder dem absehbaren internationalen Engagement im Kosovo ? wäre 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 Abbildung 4 dargestellt ist. Während auf der Inputseite noch nach den Beiträgen der einzelnen Organisationen unterschieden wird, stehen auf der Outputseite die zu lösenden Probleme im Vordergrund.

An der Spitze einer solchen Internationalen Mission steht der Missionsleiter, der entweder aus dem Kreise der Organisationen oder der Teilnehmerstaaten nominiert wird. Ihm steht ein Büro mit eigenem Stab zur Seite, das ihn sowohl administrativ als auch fachlich entlastet. Neben der Leitung der Mission hat er die Aufgabe, den Internationalen Organisationen sowie den Staaten über die erzielten Fortschritte Bericht zu erstatten. Je nach den Erfordernissen im Krisengebiet und der Kooperationsbereitschaft der Konfliktparteien ist darüber hinaus zu überlegen, inwieweit dem Missionsleiter gegenüber diesen ein Weisungsrecht eingeräumt wird.

Die Internationale Mission wird über einen Führenden Ausschuss gemanagt, der insbesondere für die politische Planung verantwortlich ist. Dieser setzt sich sowohl aus dem Missionsleiter als auch den Vorsitzenden der Fachgruppen sowie der administrativen und technischen Unterstützungseinheit zusammen. Ist es aufgrund der im Krisengebiet herrschenden Lage zusätzlich erforderlich, die internationalen Wiederaufbaubemühungen durch militärische Streitkräfte zu schützen, oder spielen diese beispielsweise eine Rolle bei der Überwachung eines Waffenstillstands bzw. der Friedenserzwingung, dann nimmt auch der militärische Oberbefehlshaber im Führenden Ausschuss

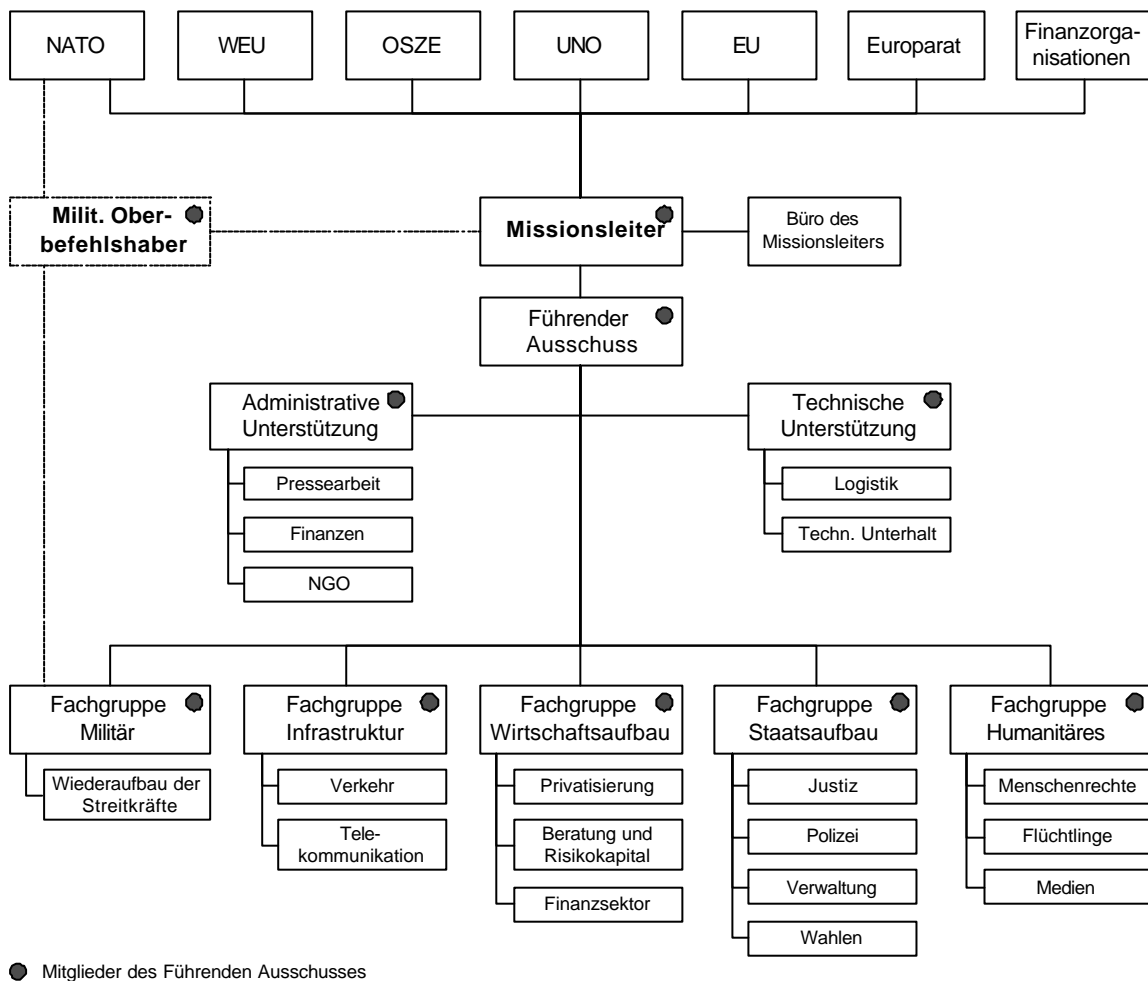
Einsatz.⁴³

Abbildung 4: Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedensaufbau

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 aktiven Nicht-Regierungsorganisationen. Letztere ist beispielsweise nach dem Vorbild der in Bosnien-Herzegowina stationierten Schweizer Gelbmützen für den Unterhalt des gemeinsamen Wagenparks verantwortlich, unternimmt Transporte und sorgt für die Aufrechterhaltung der Logistik. Darunter würden in einer Internationalen Mission nicht nur der Postdienst, sondern beispielsweise auch die Informatikunterstützung subsumiert.

Die eigentlichen Hilfeleistungen werden im Rahmen der Internationalen Mission in sogenannten

⁴³ Aufgrund der Erfahrungen in Bosnien-Herzegowina ist davon auszugehen, dass zumindest 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 einer WEU-geführten CJTF, dem (europäischen) DSACEUR und dem WEU-Rat untergeordnet.

Fachgruppen koordiniert, die die Vorgaben des Führenden Ausschusses umsetzen. Die in Abbildung 4 dargestellte Unterteilung ist dabei lediglich als illustratives Beispiel zu verstehen, denn die Unterteilung nach Fachgruppen 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 militärische Genietruppen eingesetzt werden. Und Fragen der Rückführung von Flüchtlingen betreffen nicht nur die Fachgruppe Humanitäres, sondern reichen auch in den Staatsaufbau hinein, wenn es beispielsweise darum geht, Eigentumsrechte oder politische Rechte festzulegen.

Eine dergestalt strukturierte Internationale Mission weist gegenüber dem bisher praktizierten Verfahren eigenständiger und sich in ihren Aufgaben konkurrenzierender 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 via NATO bzw. 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.

3.3 Systematisches Lernen

Die Forderung nach der Errichtung "lernender Organisationen" ist seit einiger Zeit in aller Munde. Im wesentlichen geht es 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 muss das in einer Organisation kollektiv verfügbare Wissen weiterentwickelt werden. Dabei kommt der Bewirtschaftung des vorhandenen und der systematischen Erschließung neuen Wissens zentrale Bedeutung zu.

Der Leitidee organisationalen Lernens folgend, muss es auch beim Friedensaufbau künftig verstärkt

darum gehen, Konsequenzen aus den bisherigen Handlungen abzuleiten, um damit 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 Vorschläge zur Verbesserung zu unterbreiten, die Umsetzung dieser Vorschläge zu überwachen sowie zum "institutionellen Gedächtnis" der Vereinten Nationen beizutragen. Zu diesem Zweck führen die Mitarbeiter dieser Abteilung Interviews vor Ort durch, befragen die Mitglieder der Vereinten Nationen, erarbeiten eigene Berichte, organisieren Seminar, greifen auf die entsprechende Forschungsliteratur zurück und unterhalten ein eigenes Dokumentationszentrum, in dem die entsprechenden Materialien zur Verfügung gestellt werden.⁴⁴

Für die OSZE, der im Zusammenhang mit dem Friedensaufbau neben ihren spezifischen Tätigkeiten verstärkt auch eine allgemeine Koordinationsaufgabe übertragen werden sollte, ist dieses Vorgehen wegweisend. In Analogie ist die Einrichtung einer Lerneinheit im Konfliktverhütungszentrum ins Auge zu fassen, die eine der UN-Einheit vergleichbare Tätigkeit aufnehmen könnte. Gerade im Hinblick auf die Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit hätte diese u. a. die Aufgabe, zu untersuchen, welche Bedingungen für eine reibungslose Kooperation im Feld erfüllt werden müssen. Darüber hinaus interessieren Fragen zur Definition der Mandate und der den Missionen zur Verfügung zu stellenden Mittel, zur Planung, zum Umgang mit Informationen, zur Sicherheit der Missionsteilnehmer, zur logistischen Unterstützung, zur Budgetierung und Finanzierung, zur Aus- und Weiterbildung der Missionsteilnehmer sowie zum Umgang mit der Bevölkerung im Missionsgebiet.⁴⁵

Neben der systematischen 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 ergibt, 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 für deren effektives Funktionieren zusehends unerlässlicher. Und schliesslich kann anhand neuerer Ansätze zur Verwaltungsführung illustriert werden, wie öffentliche Einrichtungen mit der Privatwirtschaft zusammenarbeiten können. Ein Beispiel soll verdeutlichen, worin der Nutzen dieser Überlegungen für den Friedensaufbau liegt.

Aus den bislang gesammelten Erfahrungen zeigt sich, dass dem Informationsaustausch zwischen den

⁴⁴ Die *Lessons Learned Unit* verfügt über eine eigene Homepage: <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>.

⁴⁵ Zu diesen Aspekten hat die *Lessons Learned Unit* der Vereinten Nationen unter dem Titel "Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience" eine Handbuch herausgegeben, das auch online zugänglich ist (<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm>).

Missionen und den jeweiligen Hauptquartieren mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Neben der Verbesserung der persönlichen Kommunikation geht es dabei um die Bereitstellung entsprechenden technischen Geräts. Eine die Gesamtkoordination übernehmende OSZE-Mission könnte im Missionsgebiet eine zentrale Datenbank aufbauen, auf der alle relevanten Beschlüsse, Sitzungsprotokolle, Terminpläne und sonstige Unterlagen wie Landkarten oder Minenpläne gespeichert und ? durch Sicherheitsvorkehrungen geschützt ? abgerufen werden können. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwiefern alle damit verbundenen Leistungen systematisch an professionelle Anbieter aus der Wirtschaft ausgelagert werden könnten. Deren Mitarbeiter würden dazu als Missionsteilnehmer aufgenommen und könnten so die Unterstützung vor Ort sicherstellen. Ein Ansatz, der im übrigen im militärischen Bereich zur Wartung sensiblen elektronischen Geräts bereits diskutiert wird.⁴⁶ Die Vorteile für die OSZE liegen auf der Hand: Sie definiert 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 im Falle einer unbefriedigenden Erfüllung der Anforderungen entsprechende Massnahmen zuhanden des Generalsekretärs ausarbeiten würde.

Lernen, um die eigene Leistung zu verbessern, ist eine Forderung, die im 21. Jahrhundert für alle Organisationen Gültigkeit besitzen wird. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die verbesserte Bewirtschaftung knapper Ressourcen auch zur Legitimierung einer Institution beiträgt. Nichts lässt die Glaubwürdigkeit einer Internationalen Organisation mehr in Zweifel ziehen als Gerüchte über ihre Ineffektivität und ihre verschwenderischen Praktiken. Die OSZE steht bereits heute im Ruf, mit einer "schlanken Verwaltung" Vorbild für andere zu sein. Durch das konsequente Lernen aus der eigenen und der Erfahrung anderer wird es ihr gelingen, ihre wichtige Position als Organisation der Politikberatung in den nächsten Jahren zu stärken und auszubauen.

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 soziale Gerechtigkeit ermöglichenden 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 müssen die Verbesserungsvorschläge ansetzen: Zum einen muss die Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen im

⁴⁶ Joachim Rohde, The Roles of Arms Industries in Supporting Military Operations, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3045, Oktober 1997.

Vorfeld verbessert werden, indem der Informationsfluss konsequent bedürfnisorientiert strukturiert wird, Mitarbeiter der Internationalen Organisationen 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 eingerichtet werden. Parallel dazu muss sich der zivile Friedensaufbau konsequent an eigenen Erfahrungen sowie vergleichbaren Erkenntnissen aus dem militärischen Bereich, der Managementlehre sowie der wirkungsorientierten Verwaltungsführung orientieren, um die dauerhafte Weiterentwicklung und Verbesserung der eigenen Leistung sicherzustellen.

Anhang

Die folgende Aufstellung, welche die Ergebnisse einer Studie des OSZE-Generalsekretariats und des Konfliktverhütungszentrums zusammenfasst, vermittelt einen Überblick über die Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Internationalen Organisationen in den von der OSZE bearbeiteten Krisengebieten.⁴⁷ Sie bestätigt die bereits angedeutete Vielfalt erbrachter Unterstützungsleistungen und illustriert einige interessante Ansätze zur besseren Koordination dieser Arbeiten. So ist beispielsweise auf die Einrichtung einer *Joint Working Group of Return* hinzuweisen, die unter Beteiligung der OSZE und des UNHCR in Kroatien die Rückkehr der Flüchtlinge koordiniert. In Albanien bemühen sich die OSZE, das UNDP sowie der Europarat um die Einrichtung der Stelle einer Ombudsperson für Rechtsfragen. Innovativ ist ferner auch die Entsendung von OSZE-Missionsteilnehmern ins UN-Büro für Menschenrechte in Sukhumi.

| Mission | Europarat | Vereinte Nationen | EU/EG | Weitere Organisationen |
|----------------------------|---|--|--|---|
| Albanien | <ul style="list-style-type: none"> - Gemeinsame Überwachung der Wahlen 1997 - Seit 1998 Zusammenarbeit in den Bereichen: Aufbau parlamentarischer Strukturen, Verfassungsgebung, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Medien- und Strafrecht | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Diskussion über mögliche Unterstützung durch OSZE in Nordalbanien; Unterstützung durch OSZE bei der Zusammenarbeit mit der Regierung - <i>UNDP</i>: Zusammenarbeit für die Einrichtung einer Ombudsperson und der Einsammlung von Waffen | <ul style="list-style-type: none"> - Periodische Treffen der Missionsleiter (inkl. US- und Schweizer Botschafter); regelmässige Kontakte für Koordination der Hilfsleistungen - <i>ECMM</i>: Zusammenarbeit in der Feldüberwachung | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Finanzorganisationen</i>: Regelmässige Kontakte mit Weltbank und IMF - <i>IKRK</i>: Teilnahme an Treffen zur Gesundheitsvorsorge (mit WHO, UNICEF) - <i>WEU</i>: Koordinationssitzungen; Unterstützung, Aufbau und Überwachung lokaler Polizeikräfte |
| Bosnien-Herzegowina | Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens in den Bereichen Wahlüberwachung, Menschenrechte, lokale Selbstverwaltung und Aufbau politischer Parteien | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Organisation von Treffen mit Lokalvertretern; Unterstützung des Programms "<i>Open Cities</i>" zur Rückkehr von Flüchtlingen - <i>UNMiBH</i>: Veranstaltung von Treffen und politischen "runden Tischen" - <i>IPTF</i>: Entwicklung lokaler Strukturen | <ul style="list-style-type: none"> - Gemeinsame Unterstützung des Ombudsperson der Föderation - <i>ECMM</i>: Gemeinsame Untersuchung des Bildungssystems der Föderation; enge Zusammenarbeit in Kommunikationsfragen und der politischen Analyse; ECMM-Teilnahme an OSZE-Sitzungen | <ul style="list-style-type: none"> - <i>IKRK</i>: Minenräumung - <i>IOM</i>: Zusammenarbeit bei Wahlen - <i>OHR</i>: Regelmässige Treffen; Zusammenarbeit in den Bereichen Wahlen, Menschenrechte, Demokratisierung, Entwicklung der Medien, Öffentlichkeitsarbeit, Wahlen - <i>SFOR</i>: Sicherheit der Missionsmitglieder; Information über VSBM; militärische Durchsetzung gewisser Bestimmungen; logistische Unterstützung (Wahlen) |

⁴⁷ Co-operation between the OSCE and Other International Organisations: Experience in the Field, 12. Juni 1998 (SEC.GAL/37/98).

| Mission | Europarat | Vereinte Nationen | EU/EG | Weitere Organisationen |
|-----------------|--|---|--|---|
| Estland | Zusammenarbeit im Rahmen des "confidence building measures programme" erstreckt sich z.B. auf Sprachausbildung, Computerkurse, Vereinfachung der gesellschaftlichen Integration russischer Minderheiten, Rehabilitation Drogenabhängiger | <i>UNDP</i> : Geplante Zusammenarbeit für Sprachtraining; Unterstützung für Informationssystem, das von NGOs initiiert wurde | Dialog mit dem Ziel, die Aktivitäten der OSZE mit den EU-Programmen und -Fonds abzustimmen | <i>IOM</i> : Kurse zur Erleichterung der gesellschaftlichen Integration |
| Georgien | Einladung zu Seminaren des Europarats über Verfassungs- und Gesetzesreformen; Kooperation bei der Ausarbeitung der Rechtsgrundlagen für die Rückgabe von Eigentum an Flüchtlinge aus Ossetien | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit in der gemeinsamen Kontrollkommission für Südossetien; Unterstützung für Flüchtlingsrückführung; gemeinsames Menschenrechtsbüro - <i>UNHCHR</i>: Beiordnung eines OSZE-Menschenrechtsexperten - <i>UNDP</i>: OSZE will optimales politisches Umfeld sicherstellen - <i>UNIDO</i>: Experten unterstützten OSZE bei Bedarfsabklärungen - <i>Special Representative of the UN-SG</i>: Unterstützung der UN-Friedensbemühungen; gemeinsame Unterrichtung des Ständigen Rates | Teilnahme an regelmässigen <i>Democracy Donor Coordination</i> -Treffen; Unterstützung jener Einrichtungen, die EU-Projekte umsetzen (Südossetien) | <i>Finanzorganisationen</i> : Weltbank beteiligt sich an <i>Democracy Donor Coordination</i> -Treffen; OSZE unterstützt Wirtschafts- und Finanzorganisationen bei Kontakten mit lokalen Vertretern |
| Kaukasus | Vergleich des Staatsbürgerrechts mit internationalen Standards (Aserbaidschan); Unterstützung bei der Registrierung der Bevölkerung (Armenien) | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit bei der Rückführung von Flüchtlingen; gemeinsame Sitzungen und Pressekonferenzen; Verbindungspersonen in der OSZE-Mission - <i>UNHCHR</i>: Regelmässige Treffen und Informationsaustausch | <ul style="list-style-type: none"> - Teilnahme an Sitzungen des EU-Missionsleiters - <i>ECMM</i>: OSZE unterhält Verbindungsbüro; OSZE profitiert in Rechts-, Kommunikations- und Logistikfragen; Weiterbildung durch ECMM-Mitarbeiter | <ul style="list-style-type: none"> - <i>IKRK</i>: Regelmässige Treffen; gelegentlicher Informationsaustausch - <i>IOM</i>: Regelmässige Treffen; <i>ad hoc</i>-Konsultationen; gelegentlicher Austausch von Berichten |
| Kroatien | Unterstützung der OSZE in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte z.B. durch die Ausarbeitung von Gutachten | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit bei der Rückführung von Flüchtlingen; gemeinsame Sitzungen und Pressekonferenzen; Verbindungspersonen in der OSZE-Mission - <i>UNHCHR</i>: Regelmässige Treffen und Informationsaustausch | <ul style="list-style-type: none"> - Teilnahme an Sitzungen des EU-Missionsleiters - <i>ECMM</i>: OSZE unterhält Verbindungsbüro; OSZE profitiert in Rechts-, Kommunikations- und Logistikfragen; Weiterbildung durch ECMM-Mitarbeiter | <ul style="list-style-type: none"> - <i>IKRK</i>: Regelmässige Treffen; gelegentlicher Informationsaustausch - <i>IOM</i>: Regelmässige Treffen; <i>ad hoc</i>-Konsultationen; gelegentlicher Austausch von Berichten |

| Mission | Europarat | Vereinte Nationen | EU/EG | Weitere Organisationen |
|------------------------|---|---|---|--|
| Lettland | Koordination in den Bereichen Staatsbürgerrecht, Sprachunterricht, gesellschaftliche Eingewöhnung (<i>naturalization</i>) | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Informationsaustausch - <i>UNDP</i>: Sprachtraining; Aufbau eines nationalen Menschenrechtsbüros; finanzielle und inhaltliche Unterstützung des Projekts "<i>On the Way to a Civic Society</i>" | Enge Kontakte in den EU-unterstützten Bereichen des OSZE-Mandats | <i>IOM</i> : Finanzielle Beteiligung am Projekt " <i>On the Way to a Civic Society</i> " |
| Minsk-Konferenz | | <p><i>UNHCR</i>: Regelmässiger Informationsaustausch im Hinblick auf eine mögliche Zusammenarbeit bei der Rückführung von Flüchtlingen</p> | | <i>IKRK</i> : Zusammenarbeit bei der Betreuung von Häftlingen und der Suche nach Vermissten |
| Moldawien | Dokumente des Europarats werden durch die OSZE-Mission zur Verfügung gestellt | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit im Transnistrier-Konflikt - <i>UNDP</i>: Absprache für Veranstaltung zum 50jährigen Jubiläum der UN-Menschenrechtsdeklaration - <i>UNICEF</i>: Unterstützung einer Schule für hörbehinderte Kinder | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Finanzorganisationen</i>: OSZE-Missionsleiter befragte Weltbank und IMF bezüglich der wirtschaftliche Probleme Transnistriens - <i>IKRK</i>: Gemeinsames Seminar über humanitäres Völkerrecht; Gefangenenbetreuung |
| Skopje | Einhaltung der Menschenrechts- und Minderheitenstandards des Europarats | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Regelmässiger Informationsaustausch; Gespräche über Zusammenarbeit in Flüchtlingsfragen; wöchentliche Koordinationssitzungen - <i>UNPREDEP</i>: Regelmässige Treffen; enge Zusammenarbeit in Grenzfragen; gemeinsame Anstrengungen als <i>coordinating framework</i> | Zusammenarbeit mit HKNM bei der Lagebeurteilung und Projektrealisierung; Koordination mit PHARE-Programm und Finanzierung spezifischer Projekte | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Finanzorganisationen</i>: Weltbank und IMF werden zu regelmässigen Sitzungen eingeladen - <i>IKRK</i>: Unterhält bloss noch ein Büro mit lokalen Mitarbeitern; regelmässige Besuche aus dem Büro in Budapest |
| Tadschikistan | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit in Rechtsfragen und gesellschaftlicher Integration; Flüchtlingsrückführung (Überwachung: OSZE) - <i>UNHCHR</i>: Lagebericht zur Menschenrechtssituation | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>IKRK</i>: Suche nach vermissten Personen - <i>IOM</i>: OSZE beteiligte sich an einem IOM-Rückführungsprogramm für Tadschiken |

| Mission | Europarat | Vereinte Nationen | EU/EG | Weitere Organisationen |
|---------------------------------------|---|---|-------|--|
| Tadschikistan (Fortsetzung) | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNDP</i>: Zusammenarbeit in Rechtsfragen und der Verteilung int. Hilfsgüter - <i>UNMOT</i>: Report zur Menschenrechtssituation; Zusammenarbeit mit militärischen Beobachtern - <i>UNOCHA</i>: Koordination in der Khatlon-Provinz - <i>WFP</i>: Unterstützung bei Landvergabeprojekten; Verteilung von Hilfsgütern; Teilnahme an Koordinationssitzungen | | |
| Tschetschenien | Die meisten Internationalen Organisationen haben ihre Mitarbeiter nach der Entführung des Leiters des UNHCR-Büros, Vincent Cochetel, drastisch reduziert oder abberufen. Die OSZE-Unterstützungsgruppe unterhält Kontakte zu den Büros der entsprechenden Organisationen in Moskau. Das IKRK leistet einen bescheidenen Beitrag durch lokale und ausländische Kräfte. | | | |
| Ukraine | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Zusammenarbeit in Fragen der Staatsbürgerschaft und der Rückführung Deportierter; gemeinsame Seminare - <i>UNDP</i>: Zusammenarbeit bei der Rückführung Deportierter - <i>UNCIDP</i>: Tägliche Kontakte in Simferopol | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Finanzorganisationen</i>: Gelegentliche Treffen und fallweise Unterstützung - <i>IKRK/IOM</i>: Staatsbürgerschaft für zurückgekehrte Deportierte; Meinungsaustausch; Veröffentlichung von Informationsmaterial; gemeinsame Veranstaltungen |
| Weissrussland | Zur Verfügung stellen von Dokumenten; Möglichkeit der Mitarbeit von Europaratsexperten in der OSZE-Mission | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UNHCR</i>: Informationsaustausch (z.B. über Bewegungsfreiheit) - <i>UNDP</i>: Technische Unterstützung der OSZE; Zusammenarbeit für Vorträge; gemeinsame Erarbeitung und Distribution von Informationsmaterial | | |

| Mission | Europarat | Vereinte Nationen | EU/EG | Weitere Organisationen |
|--------------|-----------|---|--|--|
| Zentralasien | | <ul style="list-style-type: none"> - <i>UN/ECE</i>: Möglichkeit der kurzfristigen; Entsendung von Experten in OSZE-Missionen - <i>UNHCR/UNDCP</i>: Informationsaustausch bzgl. Schutz von Flüchtlingen; gemeinsames Trainingsprogramm für Grenzkontrolle (Usbekistan); Umsetzung von Projekten der <i>CIS Migration Conference</i> (Tadschikistan) - <i>UNDP</i>: Koordinationsprogramm für Treffen zwischen Regierungs- und NGO-Vertretern; gemeinsame Vorbereitung der Wahlen (Kirgisien); OSZE-Teilnahme an <i>Gender Coordination meetings</i> | Kontakte bezüglich TACIS-Programmen für NGOs, Medien und Bildung | <ul style="list-style-type: none"> - <i>IKRK</i>: Veranstaltungen - <i>IOM</i>: Informationsaustausch und Zusammenarbeit in bezug auf die Umsetzung der Ergebnisse der <i>CIS Migration Conference</i> |

Abkürzungen

| | | | |
|--------|--|----------|---|
| ECMM | European Community Monitoring Mission | UNDP | United Nations Development Program |
| IOM | International Organization for Migration | UNHCHR | United Nations High Commissioner for Human Rights |
| IPTF | International Police Task Force | UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees |
| IKRK | Internationales Komitee vom Roten Kreuz | UNICEF | United Nations Children's Fund |
| OHR | Office of the High Representative | UNIDO | United Nations Industrial Development Organization |
| PHARE | Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy | UNMiBH | United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina |
| SFOR | Stabilization Force | UNMOT | United Nations Mission of Observers to Tajikistan |
| TACIS | Technical Assistance for Newly Independent States | UNOCHA | United Nations Office for Coordination of Humanitarian Assistance |
| UN/ECE | United Nations Economic Commission for Europe | UNPREDEP | United Nations Preventive Deployment |
| UNCIDP | United Nations Crimean Integration Development Program | WEU | Western European Union |
| UNDCP | United Nations International Drug Control Program | WFP | World Food Program |