

Heiko Borchert

Wie die OSZE durch inter-institutionelle Zusammenarbeit wirksamer sein könnte

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. Im Unterschied zu anderen Studien setzt sich dieser Beitrag in erster Linie mit den zivilen Bemühungen auseinander, diskutiert allerdings auch Massnahmen, die erforderlich sind, um die Koordination der zivil-militärischen Zusammenarbeit zu verbessern. Ein zweiter Schwerpunkt ergibt sich durch die Konzentration auf die Zusammenarbeit zwischen den im Feld tätigen Internationalen Organisationen, denn hier liegt ein bedeutendes und bislang ungenutztes Verbesserungspotential.

Auf den ersten Blick geht es beim Friedensaufbau um die Wiederherstellung zerstörter staatlicher, gesellschaftlicher und ökonomischer Strukturen. Aus konzeptioneller Sicht steht hinter diesen Bemühungen jedoch deutlich mehr. Zumindest im OSZE-Raum orientieren sich die Bemühungen zum Friedensaufbau im wesentlichen an vier Grundideen:

- *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 Struk-*

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

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

- turen, 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 Friedensaufbau 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. Somit stellt der Friedensaufbau die erste Stufe erfolgreicher Konfliktverhütung dar, denn bereits in der Phase des Wiederaufbaus einer von Konflikten und kriegerischen Auseinandersetzungen gezeichneten Gesellschaft werden die Grundlagen für deren künftige Stabilität oder Labilität gelegt.

Vor diesem Hintergrund werden in der Folge Massnahmen zur Stärkung der internationalen Friedensaufbaubemühungen vorgestellt. Dazu vermittelt der erste Abschnitt einen Überblick über die im OSZE-Raum erbrachten Leistungen. Danach fasst der zweite Abschnitt die bislang gesammelten Erfahrungen in zehn Punkten zusammen. Der dritte Abschnitt enthält schliesslich einige konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen.

1 Bestandesaufnahme

1.1 Wer macht was?

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass der Friedensaufbau eine breite Palette von Unterstützungsleistungen umfasst. Diese können im OSZE-Raum in drei Gruppen zusammengefasst werden: Beratung und Unterstützung, Beobachtung bzw. Überwachung sowie Durchführung.²

Beratung und Unterstützung: Die von den europäischen und anderen Internationalen Organisationen erbrachten Leistungen konzentrieren sich vorwiegend auf diesen Bereich, wobei die einzelnen Programme ein kaum mehr überschaubares Ausmass angenommen haben.

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. Für Bosnien-Herzegowina wurde dazu eine *International Police Task Force* eingerichtet, die unter Leitung der UNO die lokale Polizei ausbildet, unterstützt und überwacht. Die OSZE hat sich dieses Feld in jüngster Zeit ebenfalls durch ei-

² Eine detaillierte Aufstellung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen Internationalen Organisationen ist im Anhang beigelegt.

nen entsprechenden Einsatz in Kroatien erschlossen. Auch die beiden europäischen Verteidigungsbündnisse sind in diesem Bereich tätig. In Mostar und Albanien unterstützt die WEU die Ausbildung der Polizeikräfte. Um den Aufbau der militärischen Streitkräfte Albaniens kümmert sich die NATO im Rahmen eines Individuellen Partnerschaftsprogrammes (IPP). Darin geht es u. a. um die Erarbeitung eines neuen albanischen Sicherheits- und Verteidigungskonzeptes bzw. einer neuen Militärdoktrin, um die Neuordnung des Verteidigungsministeriums, des Generalstabs und der obersten Kommandostrukturen der Streitkräfte sowie um die Lagerung und Handhabung von Munition sowie die Beseitigung von Kampfmitteln. Koordiniert werden diese und weitere Arbeiten über eine eigens für Albanien eingerichtete *Clearing*-Stelle.³

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.⁴ Die EU spielt darüber hinaus bei der Heranführung der mittel- und osteuropäischen Staaten an den europäischen Binnenmarkt eine entscheidende Rolle. Dabei geht es einerseits um die Rechtsangleichung,⁵ andererseits um die Verbesserung der Binnenmarktfähigkeit der beitragswilligen Staaten.⁶

Insbesondere bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten und der Gewährung nicht zweckgebundener Finanzkredite sind die internationalen Finanzorganisationen traditionell stark vertreten. Diese setzen sich daneben 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.⁷ Neben der unmittelbaren Finanzhilfe bieten die Finanzorganisationen auch Seminare an und suchen die Zusammenarbeit mit lokalen Organisationen vor Ort.⁸ Die 1996/7 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 langfristige

3 George Katsirdakis, Albanien: Eine Fallstudie zur praktischen Durchführung der Partnerschaft für den Frieden, NATO-Brief 2/1998, 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.

4 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.

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

6 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 1997, S. 288-300.

7 Rüdiger von Rosen und Albrecht Bürger, Kapitalmarkt MOE. Der Börsenaufbau in Mittel- und Osteuropa, in: Internationale Politik, 6/1995, S. 21-26.

8 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.

tragfähige Strukturen im Bereich der Sozialversicherungen und Rentenvorsorge ist.⁹

Beobachtung bzw. Überwachung: Hierbei geht es nicht um die aktive Unterstützung der Aufbaumühungen, 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 die Überwachung der Umsetzung bilateraler Abkommen oder Waffenstillstandsvereinbarungen ergänzt; vor allem im letzten Fall wird teilweise auf die Dienste der NATO zurückgegriffen (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*).¹⁰ 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.

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 Aufbaumühungen 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 Chefskoordinator ist (Beispiele: UN-Mission in Ostslawonien, UNATES, UN-Mission in Kambodscha, UNTAC). Beide Ansätze sollen in der Folge kurz diskutiert werden.

9 Siehe zur Rolle der Finanzorganisationen in den mittel- und osteuropäischen Ländern: Stephen Haggard and Andrew Moravcsik, *The Political Economy of Financial Assistance to Eastern Europe, 1989-1991*, in: Robert O. Keohane/Joseph S. Nye/St Stanley Hoffmann (eds.), *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge 1993, S. 246-285; 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 1997, S. 300-312.

10 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.

Einheitliches Modell: Das im November 1995 unterzeichnete Abkommen für Ostslawonien, Westsimirien und die Baranja sah die friedliche Wiedereingliederung dieser Region in Kroatien vor und beauftragte 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.¹¹

Ein vergleichbarer Ansatz wurde auch beim Friedensaufbau in Kambodscha gewählt. Die Kompetenzen der dort stationierten *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) gingen jedoch weit über das UNTAES-Mandat hinaus. Grundlage der Tätigkeit in Kambodscha bildeten die Friedensverträge, die im Oktober 1991 in Paris verabschiedet wurden.¹² 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* (SNC) eingerichtet, in dem alle Konfliktparteien vertreten waren und der ? bis zur Einsetzung einer neuen Regierung nach den Wahlen ? die einzige legitime staatliche Autorität Kambodschas darstellte. Damit die Vereinten Nationen in Kambodscha ihre Aufgaben erfüllen konnten, übertrug der SNC "all powers necessary" zur Sicherstellung der Umsetzung des Friedensvertrags an die UNO. Organisatorisch wurde die Mission vom Sondergesandten des UN-Generalsekretärs Yasushi Akashi geleitet und in sieben Bereiche aufgeteilt: Menschenrechte, Wahlen, militärische Angelegenheiten, zivile Administration, Polizei, Rückführung und Rehabilitation.¹³ 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 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 ausgestaltet, dass der Sondergesandte das letzte Wort hatte. Wenn beispielsweise der SNC die UNTAC nicht unterstützte oder Massnahmen Vorschlug, die in der Auffassung Akashis nicht dem Geist der Friedensverträge entsprachen, so besass er "the prerogative to act as he wishes". Daneben verfügte er über die Möglichkeit, "(to) insert UN personnel with access to all

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

12 Abgedruckt in: *International Legal Materials*, 1/1992, S. 180 ff.

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

operations and documents and require the removal of any Cambodian personnel."¹⁴

Duales Modell: Bekanntlich konnte für die Gesamtkoordination aller Bemühungen zum zivilen Friedensaufbau in Bosnien-Herzegowina keine der bestehenden Internationalen Organisationen verpflichtet werden. Aus diesem Grund wurde im Abkommen von Dayton das Amt des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative, OHR*) neu geschaffen.¹⁵ Gemäss Anhang 10 des Abkommens 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 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.¹⁶ Wie Abbildung 2 verdeutlicht, ist das Büro des Hohen Repräsentanten das zentrale Bindeglied zwischen den vor Ort tätigen Organisationen und dem Friedensimplementierungsrat. 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.

14 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 1993, S. 241-273, hier S. 250 bzw. 252.

15 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.

16 Schlusdokument 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.

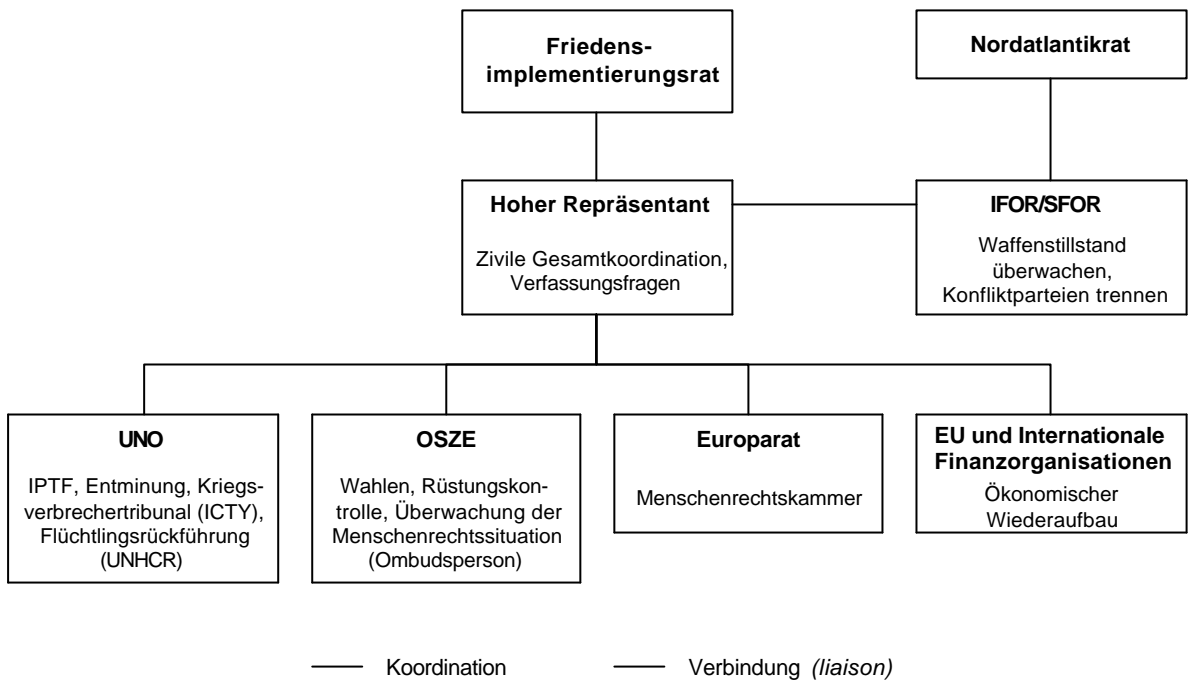


Abbildung 1: Friedenaufbau in Bosnien-Herzegowina

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.¹⁷
- *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-Herzegowina¹⁸ wird im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation über ein Rüstungskontrollregime für die gesamte Region Südosteuropa verhandelt. Während die OSZE mit der Aus handlung betraut ist, sorgt die IFOR/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 Verein-

¹⁷ 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.

¹⁸ Das Abkommen trat am 26. Januar 1996 in Kraft.

ten Nationen und auch von der IFOR/SFOR unterstützt.¹⁹

- *Wirtschaftlicher Wiederaufbau:* Daran beteiligen sich die Europäische Union²⁰ 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.

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 2 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 der Steuerungsausschuss und die OSZE-Präsenz koordinierende Funktionen übernehmen.

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.²¹ Für das militärische Oberkommando der insgesamt 7'000 Mann starken Truppe zeichnete Italien verantwortlich.²²

19 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 sowie auf logistische Hilfe beim Transport von Wahlbeobachtern und entsprechenden Materials.

20 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 1995, S. 24.

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

22 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.

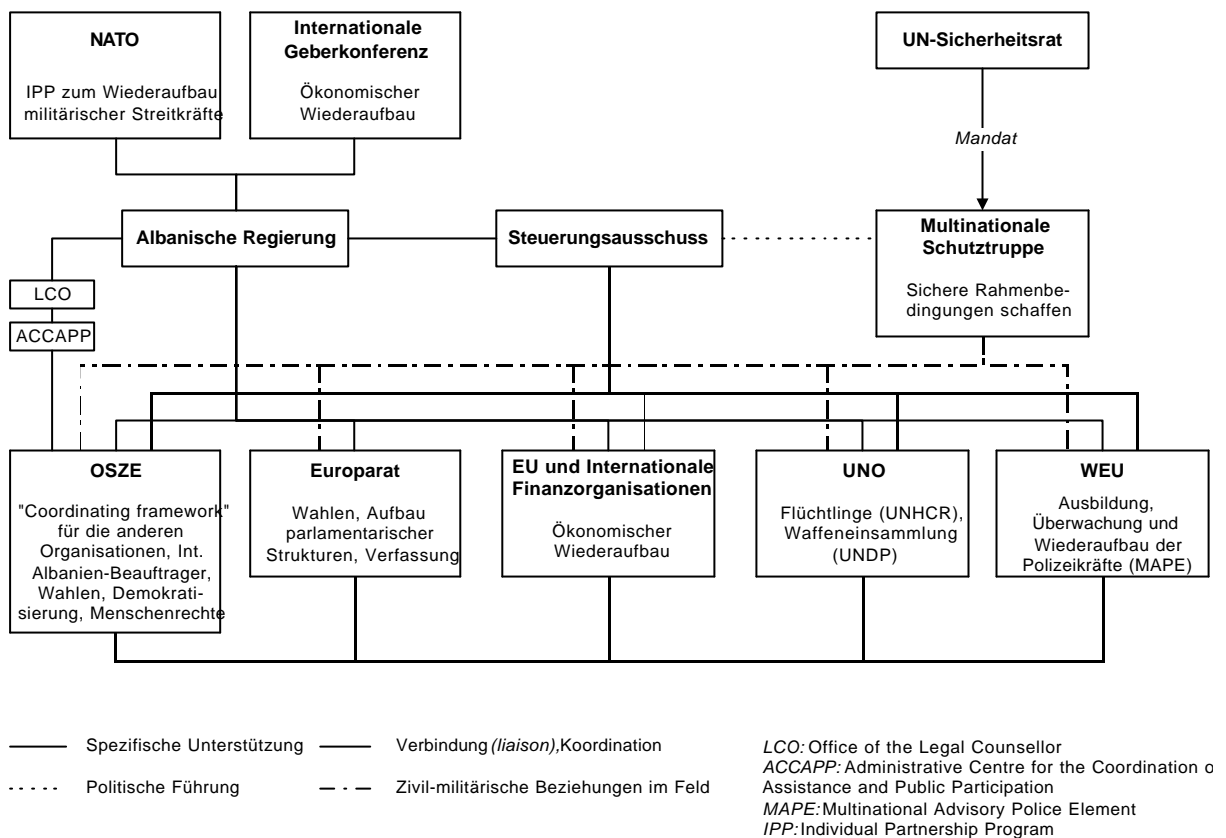


Abbildung 2: Friedensaufbau in Albanien

Die Gesamtkoordination der zivilen Bemühungen in Albanien wird von der OSZE-Präsenz sichergestellt, die als eine Art *clearing house* agiert und ihre Büroräumlichkeiten beispielsweise auch dem Europarat oder der WEU zur Verfügung stellt.²³ 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 werden die OSZE-Bemühungen durch andere Internationale Organisationen ergänzt: 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 beteiligt sich am

23 Entscheidung Nr. 160 des Ständigen Rates vom 27. März 1997. Siehe zu dieser neuen Rolle der OSZE: Frank Vranitzky, Die OSZE-Präsenz in Albanien, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 195-202; Herbert Grubmayr, Probleme und Schwierigkeiten der Langzeitmissionen der OSZE, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 237-254, v. a. S. 252 f.

Aufbau und der Neustrukturierung militärischer Streitkräfte, letztere nimmt die Ausbildung und den Aufbau der Polizei vor.

Zwischenbilanz: Obwohl sehr unterschiedlich organisiert, können aus den vier Missionen dennoch interessante Schlussfolgerungen hergeleitet 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 erarbeitete Lösung und die Operation ALBA zeigen, dass *ad hoc*-Einrichtungen ausserhalb des institutionellen Rahmens den Koordinationsaufwand zumindest in der Anfangsphase deutlich erhöhen. Michael Steiner, der ehemalige Stellvertretende Hohe Repräsentant, räumte ein, dass man in Sarajewo beinahe "neidisch" über die Save nach Ostslawonien geblickt habe, weil der dortige Missionsleiter Jacques Klein über eine integrierte Struktur mit militärischen und zivilen Komponenten verfügte, die vieles einfacher machte.²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶

2 Lessons learned

Die bisherigen Ausführungen lassen die Schlussfolgerung zu, dass sich die internationale Gemeinschaft zwar für den Friedensaufbau engagiert, dass die jeweiligen Massnahmen jedoch im Vorfeld nur selten ausreichend koordiniert und im Feld vorwiegend nach dem *ad hoc*-Prinzip organisiert werden. Die dadurch entstehenden Schwierigkeiten, die aus Doppelspurigkeiten und mangelnder Absprache resultieren, weisen auf einen entsprechenden Handlungsbedarf hin. Bevor dazu im dritten Abschnitt einige konkrete Empfehlungen unterbreitet werden, soll zuerst gefragt werden, welche vorläufigen Lehren aus den bisherigen Bemühungen gezogen werden können.

24 Siehe hierzu das Interview mit Michael Steiner in *Transitions*, 3/1997, S. 34-40.

25 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>.

26 Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Oxford 1998, S. 58 f.

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

Während die Staaten bereit waren, die in Bosnien-Herzegowina unter dem Kommando der NATO aufgestellte IFOR bzw. SFOR in mehr als ausreichendem Mass mit Truppen und Gerät zu versorgen, musste die OSZE beispielsweise bei der Durchführung der Wahlen im Jahre 1996 bis zur letzten Minute um die Finanzierung dieses Vorhabens bangen und verfügte selbst danach noch nicht in ausreichendem Mass über logistische Kapazitäten verfügte. Die in Dayton festgeschriebene Trennung zwischen ziviler und militärischer Verantwortlichkeit erhöhte zudem den entsprechenden Koordinationsaufwand im Feld. Hieraus kann einerseits die Lehre gezogen werden, dass die militärischen und zivilen Bemühungen besser aufeinander abgestimmt werden müssen. Andererseits müssen sich beide Seiten stärker um den Aufbau effektiver zivil-militärischer Beziehungen im Feld bemühen. Dabei kann man sich an unterschiedlichen Modellen orientieren: An der gemeinsamen Ausbildung im Vorfeld eines Einsatzes (Haiti),²⁷ an der Ernennung 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 Vertretern Internationaler Organisationen zusammensetzt (Operation ALBA).

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

Aus der Entstehungsgeschichte des Abkommens von Dayton ist bekannt, dass keine Internationale Organisation bereit war, die Rolle des Chefkoordinators im zivilen Bereich zu übernehmen. So musste das Amt 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 auszubalancieren, 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

27 Michael C. Williams, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Oxford 1998, S. 54.

zwischen den Internationalen Organisationen im OSZE-Raum wegweisend sein soll.²⁸ 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. Einerseits kann argumentiert werden, dass jede Mission den Besonderheiten der jeweiligen Situation Rechnung tragen muss, weshalb ein flexibles und pragmatisches Vorgehen ratsamer erscheint als die Erarbeitung eines einheitlichen und starren Rahmens. Andererseits ist es jedoch aus Gründen der effektiven und effizienten Organisation der Zusammenarbeit unerlässlich, auch im zivilen Bereich des Friedensaufbaus eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten vorzunehmen. Diese Forderung kollidiert allerdings mit dem Wunsch nach "hierarchiefreier Zusammenarbeit", denn die Zuweisung von Verantwortung muss durch entsprechenden Kompetenzen begleitet werden. Gerade weil das Dayton-Abkommen im zivilen Bereich keine Kompetenzabgrenzungen vorgenommen hatte, kam es im Felde immer wieder zu "Kompetenzgerangel", das die Arbeit behinderte.²⁹ 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 Friedensaufbaumissionen gestärkt werden.

Es ist unverkennbar, dass die im Herbst 1997 vorgenommene rechtliche Stärkung 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 ausgestaltete Form des Weisungsrechts erscheint dabei als vielversprechender Weg.

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

Die Erfahrungen der Internationalen Organisationen in Bosnien-Herzegowina verweisen auf einen grundsätzlichen Bedarf an integrierten Ansätzen zur Planung, Durchführung und Nachbearbeitung internationaler Friedensmissionen.³⁰ Integrierte Planung hilft, die jeweiligen Programme der beteilig-

28 Gemeinsames Konzept für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen einander verstärkenden Institutionen, Beschlüsse des Kopenhagener Ratstreffens, 19. Dezember 1997, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. C.6, S. 25-27.

29 Georgios Kostakos, Division of Labor Among International Organizations: The Bosnian Experience, *Global Governance*, 4/1998, S. 461-484, hier S. 475.

30 Consolidated Summary - Seminar on Cooperation among International Organizations and Institutions: Experience in Bosnia and Herzegovina, Portoroz, 29-30 September 1997 (SEC.GAL/24/97); 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 October 1998 (SEC.GAL/110/98).

ten Organisationen besser aufeinander abzustimmen und die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen. Integrierte Durchführung erleichtert insbesondere die Zusammenarbeit im Feld, und integrierte Nachbearbeitung berücksichtigt die wichtige, jedoch bislang stark vernachlässigte Frage der Beurteilung der erbrachten Leistung sowie der systematischen Analyse von *lessons learned*.

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) und das *United Nations Development Program* (UNDP) weltweit über ein dichtes Netz lokaler Vertretungen verfügen. Sie koordinieren die Arbeiten der UN-Sonderorganisationen und könnten diese Aufgabe unter Umständen auch für andere Internationale Organisationen übernehmen. In vergleichbarer 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. Im gemeinsamen Rückgriff auf vorhandene Infrastruktur liegt somit ein Synergiepotential, das künftig konsequent analysiert und genutzt werden muss.

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

Es ist begrüssenswert, wenn sich eine grosse Zahl Internationaler Organisationen am Friedensaufbau beteiligen will. Allerdings gibt es zwischen der Zahl der teilnehmenden Akteure und der Effizienz ihrer Arbeit bzw. der zusätzlichen Koordinierungsbemühungen ein unbestreitbares Konfliktpotential. Aus diesem Grund sollte bei der integrierten Planung darauf geachtet werden, dass in den relevanten Bereichen des Friedensaufbaus jeweils *lead agencies* bestimmt werden, die für die Umsetzung der Mandatsbestimmungen verantwortlich zeichnen. Diese sollten gegenüber den anderen Internationalen Organisationen in ihren jeweiligen Kompetenzfeldern weisungsberechtigt sein und die entsprechenden Arbeiten koordinieren.

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

Die Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Missionen bzw. zwischen diesen und den entsprechenden Hauptquartieren ist eines der Hauptanliegen der vor Ort tätigen Mitarbeiter. In Bosnien-Herzegowina können - zumindest in der Anfangsphase - gewisse Koordinationsschwierigkeiten zwischen den Internationalen Organisationen 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 die damit verbundenen Sicherheitsvorschriften gewöhnen. Neben dieser "internen" Seite des Informationsmanagements gibt es auch eine "externe", die mit dem Stichwort Öffentlichkeitsarbeit umschrieben werden kann. Hier hat der bislang verfolgte Ansatz selbständig agierender Internationaler Organisationen zur Folge, dass den Medienvertretern jeweils ein organisationspezifisches 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 Informationsmanagement erforderlich, das sich weniger an den Vorschriften der jeweiligen Organisationen, sondern 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, der WEU und 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, in welchen Bereichen solche Programme noch Schwächen aufweisen oder welche Mittel allenfalls umgeleitet werden müssen.

10. *Systematisch von den Erfahrungen anderer lernen.*

Stärkung des Friedenaufbaus bedeutet zu guter Letzt, dass die eigenen Erfahrungen sowie die Erfahrungen anderer systematisch analysiert werden müssen. *Best practice* lautet in diesem Zusammenhang das Stichwort, demzufolge in der Privatwirtschaft konsequent untersucht wird, wer die geforderten Leistungen am besten erbringt und welche Rückschlüsse daraus für das eigene Unternehmen zu ziehen sind. Internationale Organisationen und Missionen des Friedenaufbaus sind zwar 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 Friedenaufbaumühnungen 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

Die Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen konzentrieren sich auf drei Aspekte: Erstens sollten die Internationalen Organisationen bereits im Vorfeld stärker zusammenarbeiten, indem sie das Informationsmanagement konsequent bedürfnisorientiert ausgestalten, gemeinsame Programme zur Aus- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter bzw. zur Personalrotation erarbeiten und organisationsübergreifende Arbeitsgruppen einrichten. Zweitens muss die Kooperation in den Missionsgebieten gestärkt werden. Dazu werden Vorschläge zur Stärkung der zivilen Kapazitäten sowie zur Einrichtung gemeinsamer Büros und Missionen unterbreitet. Drittens müssen sich die internationalen Bemühungen zum Friedenaufbau verstärkt an vergleichbaren Erfahrungen aus dem militärischen und privatwirtschaftlichen Bereich orientieren.

3.1 Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld

Die Verbesserung der Zusammenarbeit im Vorfeld setzt *erstens* eine grundsätzliche *Neustrukturierung des Informationsflusses* innerhalb und zwischen den Internationalen Organisationen voraus. 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. Künftig 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 und -verteilung sind dementsprechend auszugestalten, wobei es insbesondere darum geht, die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten und die Barrieren zwischen den Organisationen zu überwinden. Einige Beispiele sollen diese Forderung illustrieren.

Die Einschätzung der politischen Situation in einem Land ist sowohl für die EU als auch für die internationalen Finanzorganisationen von Bedeutung. In dieser Hinsicht sollte zu deren Beurteilung eine stärkere Kooperation mit den vor Ort stationierten Missionen der OSZE oder der Vereinten Nationen angestrebt werden, die ihre regelmässig ausgearbeiteten *situation reports* auch den Wirtschaftsorganisationen zugänglich machen könnten. Zusätzlich sollten deren Lokalbüros verstärkt in die Analyse der ökonomischen Situation eines Krisengebietes einbezogen werden, um beispielsweise die Verteilung internationaler Finanzhilfen zu optimieren und den Aufbau lokaler Wirtschaftsstrukturen zu fördern. Umgekehrt sind ökonomische Störungen oftmals Anlass politischer Auseinandersetzungen. So könnte 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.³¹ Wenn 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.

Weil Wissen und Erfahrung künftig immer wichtiger werden und weil beide an die Person des Wissenden gebunden sind, müssen die Internationalen Organisationen *zweitens* 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.³² Obwohl sich dieses Programm lediglich auf eine Organisation bezieht, setzt es ein Zeichen für weitere Anstrengungen. Analog zu diesem Vorbild sollten gemeinsame Bildungsveranstaltungen für die Mitarbeiter der europäischen Sicher-

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

32 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).

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

- *Seminare* werden zu spezifischen Themen durchgeführt und dienen in erster Linie dem Austausch von Erfahrungen, der Vermittlung von Wissen und dem Knüpfen persönlicher Kontakte. Bereits in solchen Veranstaltungen könnten mit Hilfe von Fallstudien praktische Einblicke in das Funktionieren der unterschiedlichen Organisationen 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 hilfreich, wenn im das Zusammenspiel von OSZE, EU, Europarat, NATO und WEU Rahmen einer zweiwöchigen Übung unter "echten" Bedingungen 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 Bildungsrichtung* 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 sowie den Vereinten Nationen anbieten könnte. 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 und gleichzeitig zum Aufbau eines institutionellen Gedächtnisses in Sachen Friedensaufbau beizutragen.

Um die gesamteuropäische Problemsicht noch zu stärken, ist *drittens* 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 bestehen 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 erleichtert werden. Auf dieser Grundlage geht es

schliesslich darum, gemeinsame und organisationsübergreifende Fachgruppen zu bilden, die sich bereits im Vorfeld überlegen, wie die Arbeitsprogramme ihrer Organisationen besser aufeinander abgestimmt werden können. Dieser Schritt erhöht das 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.³³
- *Administrative Strukturen:* Sie müssen nicht nur den Erfordernissen der Rechtsstaatlichkeit genügen, sondern auch neue Erkenntnisse der wirkungsorientierten Verwaltungsführung berücksichtigen. In dieser Hinsicht sollten die Mitarbeiter der OSZE, der EU und der internationalen Finanzorganisationen ihre Programme gemeinsam mit professionellen Beratungsunternehmen ausarbeiten und umsetzen.
- *Organisierte Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche, Korruption:* Es gilt inzwischen als gesichertes Erkenntnis, dass insbesondere Länder, die von Kriegen oder Konflikten gezeichnet sind, für die Ausübung der genannten Kriminalitätsformen besonders attraktiv sind.

33 Ein solcher Austausch "an der Basis" führt nicht nur zu praxisrelevanten Einsichten, sondern fördert das persönliche Kennenlernen und trägt damit zur Herausbildung und Stärkung transnationaler Netzwerke bei. Hierzu: Charles A. Weiss Jr., A Marshall Plan We Can Afford, Foreign Policy 106/1997, S. 94-109.

Ebenso gibt es zahlreiche internationale Spezialorganisationen und -programme (*United Nations Drug Control Program, Office for Drug Control and Crime Prevention, Interpol* etc.), die sich mit der Aufdeckung bzw. 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.

3.2 Verbesserung der Zusammenarbeit im Feld

Der erste Schritt zur besseren Kooperation im Feld liegt in der *Stärkung der zivilen Kapazitäten*. 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. Zum anderen haben sich gerade bei solchen Einsätzen flexibel verlegbare und 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.³⁴

Konsequent umgesetzt bedeutet dies, dass der OSZE eine permanente und schnell einsetzbare Einheit zum Friedensaufbau zur Verfügung gestellt werden sollte (*OSCE Peacebuilding Unit*).³⁵ 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.³⁶ Die beiden Untereinheiten könnten voneinander losgelöst oder

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

35 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.

36 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.

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 Internationalen Organisationen auf grosse Nachfrage stossen.³⁷

Zweitens sollten zur besseren Koordination der Zusammenarbeit im Missionsgebiet "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.

Drittens wäre bei sehr anspruchsvollen und ressourcenintensiven Missionen – wie beispielsweise in Bosnien-Herzegowina oder dem absehbaren internationalen Engagement im Kosovo – ein neuer Weg zu gehen. In solchen Fällen sollten die Internationalen Organisationen auf die Entsendung eigener Missionen verzichten und an deren Stelle eine *gemeinsame Internationale Mission* einrichten, deren Organigramm beispielhaft in Abbildung 3 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 aus dem Missionsleiter und den Vorsitzenden der Fachgruppen sowie der administrativen bzw. 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,

³⁷ Gespräch mit Marco Cantieni, Kommandierender der Swiss Headquarters Support Unit, Sarajewo, 14. März 1998.

dann nimmt auch der militärische Oberbefehlshaber im Führenden Ausschuss Einsitz.³⁸

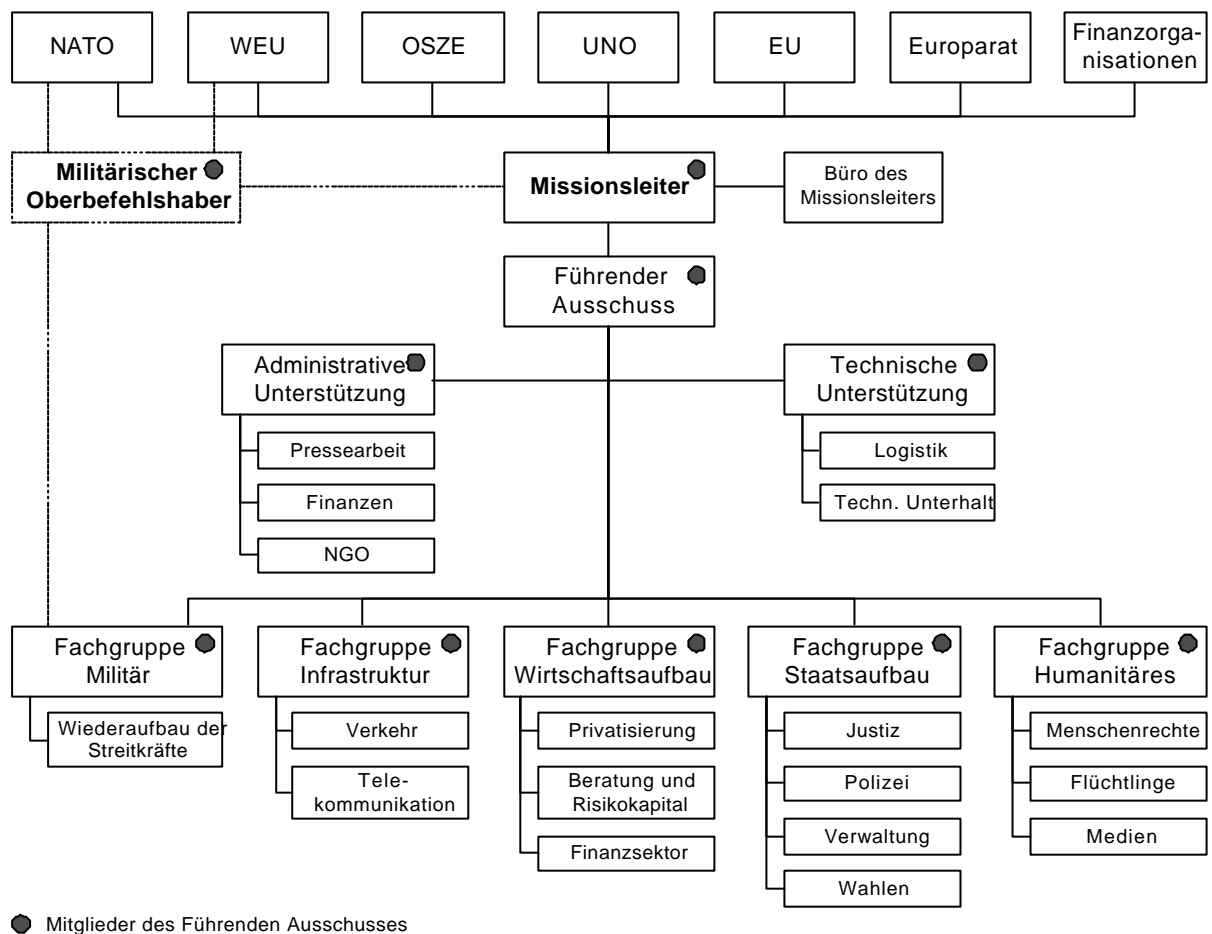


Abbildung 3: Organigramm einer Internationalen Mission zum Friedensaufbau

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 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 Fachgruppen koordiniert, die die Vorgaben des Führenden Ausschusses umsetzen. Die in Abbildung 3 dargestellte Unterteilung ist dabei lediglich als illustratives Beispiel zu verstehen, denn die Unterteilung nach Fachgruppen ist selbstverständlich an die lokalen Gegebenheiten anzupassen. Den Fach-

³⁸ 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 sei-

gruppen 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 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, müssen das Wissen der Mitarbeiter auf die Organisationsebene übertragen und 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, Lehren aus den bisherigen Handlungen zu ziehen, 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

nerseits wiederum dem SACEUR und damit dem Nordatlantikat oder wäre, bei einer WEU-geführten CJTF, dem (europäischen) DSACEUR und dem WEU-Rat untergeordnet.

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 Seminare, greifen auf die entsprechende Forschungsliteratur zurück und unterhalten ein eigenes Dokumentationszentrum, in dem die entsprechenden Materialien zur Verfügung gestellt werden.

Für die OSZE, der im Zusammenhang mit dem Friedensaufbau neben ihren spezifischen Tätigkeiten verstärkt auch eine allgemeine Koordinierungsaufgabe übertragen werden sollte, ist dieses Vorgehen wegweisend. In Analogie ist die Einrichtung einer Lerneinheit im Konfliktverhütungszentrum ins Auge zu fassen. Insbesondere 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.³⁹

Neben der systematischen Analyse der eigenen Arbeit ist auch auf Erfahrungen aus dem militärischen Bereich sowie auf Erkenntnisse der Managementlehre und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zurückzugreifen. Letztere diskutieren seit längerem die Konsequenzen, die sich z. B. aus dem Trend zu autonomen, flexibel agierenden Einheiten ergeben, die ihre Aufgaben über klar definierte Leistungsaufträge weitestgehend selbständig erfüllen. Ebenso wird dem Informationsmanagement grosse Aufmerksamkeit geschenkt, denn dieses wird als eigentliches "Nervensystem" moderner Organisationen für deren reibungsloses 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 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 zu diesem Zweck als Missionsteilnehmer aufgenommen und könnten so die Unterstützung vor Ort sicherstellen. Ein An-

³⁹ Zu diesen Aspekten hat die Lessons Learned Unit der Vereinten Nationen unter dem Titel "Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience" ein Handbuch herausgegeben, das auch online zugänglich ist (<http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm>).

satz, der im übrigen im militärischen Bereich zur Wartung des elektronischen Geräts bereits diskutiert wird.⁴⁰ Die Vorteile für die OSZE: 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 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 und der sozialen Marktwirtschaft, legt der Friedensaufbau die Grundlage für friedliche und prosperierende zwischenstaatliche Beziehungen. Dabei werden jedoch die zivilen Unterstützungsleistungen noch nicht mit derselben Seriosität und Professionalität geplant, durchgeführt und nachbearbeitet, wie das im militärischen Bereich selbstverständlich ist. An diesem Punkt müssen die Verbesserungsvorschläge ansetzen: Zum einen muss die Zusammenarbeit zwischen den Internationalen Organisationen im Vorfeld verbessert werden, indem der Informationsfluss 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.

⁴⁰ Joachim Rohde, The Roles of Arms Industries in Supporting Military Operations, Arbeitspapier, Stiftung Wissenschaft und Politik, AP 3045, Oktober 1997.