

Ziviles Personal in Friedenseinsätzen und Wahlbeobachtung – Die Rolle des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)^{1,2}

Winrich Kühne in Zusammenarbeit mit Wibke Hansen und Julia Hett

“To date, the [UN] Secretariat has been unable to identify, recruit and deploy suitably qualified civilian personnel in substantive and support functions either at the right time or in the numbers required.”

(Brahimi-Report)³

I. Einleitung

Spätestens seit dem „Brahimi-Bericht“ aus dem Jahr 2000 ist das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen Bestandteil der Reformagenda der Vereinten Nationen. Der Brahimi-Bericht machte deutlich, daß eine der Voraussetzungen für die Verbesserung von UN-Friedenseinsätzen darin besteht, ziviles Personal für solche Missionen schneller und gezielter zu rekrutieren und zu entsenden.

Das Thema Zivilpersonal in Friedenseinsätzen gewann seit dem Ende der achtziger Jahre strategische Bedeutung durch den Wandel vom traditionellen Peacekeeping zu multidimensionalen, robusten Friedenseinsätzen. Heute bedeuten Friedenseinsätze nicht mehr nur die Trennung von Konfliktparteien – das allein stellt noch keine Lösung des Konflikts dar – sondern zugleich auch Peacebuilding. Aktivitäten des Peacebuilding sollen zur nachhaltigen Konfliktlösung führen. Des Weiteren ist die UNO heute bei weitem nicht mehr der einzige Akteur bei der Durchführung von Friedenseinsätzen und Peacebuilding. Andere (Regional-) Organisationen wie die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Europäische Union (EU) sind in diesem Bereich zunehmend aktiv.

Peacebuilding umfaßt im zivilen Bereich vor allem Aufgaben wie:

- den (Wieder-) Aufbau von demokratischen und rechtsstaatlichen Regierungs- und Verfassungssystemen;
- den (Wieder-) Aufbau von Verwaltung und Justiz;
- die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen;

¹ Das ZIF ist eine gemeinnützige GmbH. Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Auswärtige Amt (AA). Im Aufsichtsrat sind die Staatminister oder Staatssekretäre des AA, des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg), des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Bundesministeriums des Innern (BMI) sowie vier Abgeordnete des Bundestages vertreten. Außerdem besteht ein fünfzehnköpfiger Beirat.

² Schriftliche Fassung eines Vortrags, den die Verfasser/innen bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2004 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 25. Juni 2004 gehalten haben.

³ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305 - S/2000/809, 2000, S. 24.

- die Wiederherstellung von Infrastruktur und den wirtschaftlichen Wiederaufbau;
- die Rückführung von Flüchtlingen und
- die Reintegration von Ex-Kombattanten.

Diese Arbeitsbereiche sind nur von qualifiziertem und erfahrenem zivilen Fachpersonal auszufüllen:

„Ohne ein fachlich gut vorbereitetes, schnell entsandtes und in ausreichender Zahl vorhandenes Personal können die vielfältigen und umfangreichen Aufgaben der Prävention und des Peacebuilding nicht bewältigt werden. Enge und professionelle Kooperation mit den zahlreichen anderen zivilen Akteuren sowie mit Polizei und Militär aus einer Vielzahl von Ländern ist ebenfalls eine grundlegende Erfolgsbedingung. Zugleich haben sich die Gefahren für Leib und Leben auch beim zivilen Personal aufgrund des häufig gewalttätigen Kontexts moderner Friedenseinsätze signifikant verschärft. Alle drei Veränderungen stellen ungleich höhere Anforderungen an die Rekrutierung, Vorbereitung und Entsendung von zivilem Personal als das in früheren Jahren der Fall war.“⁴

Derartiges Personal rechtzeitig bereitzustellen, ist u. a. aus folgenden Gründen sehr schwierig:

- anders als beim Militär gibt es bei zivilem Personal keine kasernierten Standby-Kapazitäten, die bei Bedarf schnell einsatzbereit sind;
- es ist in der Regel nicht genügend Zeit für gründliche Auswahlprozesse und eine solide Vorbereitung;
- die Fähigkeiten und Kenntnisse, die in einer normalen zivilen Karriere erworben werden, unterscheiden sich zum Teil erheblich von denen, die dem Personal in Friedenseinsätzen abverlangt werden; eine gezielte Vorbereitung des Personals ist daher notwendig.

Während es für das Militär und auch die Polizei zumindest in Deutschland schon seit einiger Zeit spezielle Vorbereitungen für Friedenseinsätze gibt, fehlte lange Zeit ein entsprechendes Angebot für Zivilisten. In Deutschland wurde man sich dieses Defizits schmerzlich bewußt, als für die Kosovo Verification Mission der OSZE 200 deutsche Beobachter schnell rekrutiert werden mußten. Das deutsche Kontingent konnte nur unter erheblichen Schwierigkeiten zusammengestellt werden.

1999 begann daraufhin das Auswärtige Amt, Ausbildungskurse für zivile Mitarbeiter von Friedenseinsätzen anzubieten. Neben der Vorbereitung auf die Arbeit in Missionen verfolgten die Kurse das Ziel, eine deutsche Personalreserve mit vorqualifizierten, vorausgewählten und schnell verfügbaren Zivilisten

⁴ Winrich Kühne, 2001. Machbarkeitsstudie – Errichtung einer Dachorganisation für internationale Einsätze von zivilem Friedenspersonal (unveröffentlicht).

aufzubauen. Diese Kurse und andere Aktivitäten des Auswärtigen Amts in diesem Bereich wurden im Sommer 2002 vom Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, ZIF, übernommen. Zur Gründung des ZIF im April 2002 führte u. a. die Erkenntnis, daß in der Realisierung dieser Aufgaben Kontinuität bestehen muß.⁵

II. Mandat des ZIF

Kernmandat des ZIF ist das Training und die Rekrutierung von deutschem Zivilpersonal für Friedens- und Wahlbeobachtungseinsätze der Vereinten Nationen, der OSZE und der EU. In den Aufgabenbereich des Zentrums fallen auch der Ausbau und die Pflege eines Pools von qualifizierten Kandidaten, die Betreuung von Personal in und nach Friedenseinsätzen, sowie Analyse, Konzeption und Netzwerkpflge. Dazu ist das ZIF in die drei Einheiten Training, Rekrutierung und Analyse gegliedert:

1. Training

Die Einheit Training plant und verwirklicht alle Vorbereitungskurse des ZIF. Gegenwärtig bietet das Zentrum zwölf tägige Grundkurse, dreitägige Kurse für Wahlbeobachter und Spezialisierungskurse an. Da zum Zeitpunkt des Grundkurses nicht klar ist, wann und in welchen Friedenseinsatz der individuelle Teilnehmer entsendet wird, dienen die zweiwöchigen Kurse einer generellen Vorbereitung auf einen Einsatz in einer Konfliktregion. Die Kurse sind keine Form akademischer Ausbildung sondern ein praxisnahes Training. Teilnehmer sollen ganz konkret auf mögliche Herausforderungen und Probleme in einem Friedenseinsatz vorbereitet werden und einen realistischen Eindruck von der Praxis bekommen. Dazu werden nur Trainer ausgewählt, die Arbeitserfahrung in Krisengebieten gesammelt haben.

Kursmodule umfassen Themen wie interkulturelle Kommunikation, Arbeiten mit Dolmetschern und rechtliche Grundlagen von Friedenseinsätzen und insbesondere auch praktische Übungen zum Verhalten bei Minengefahr oder in Extremsituationen wie einer Geiselnahme. Dazu arbeitet das ZIF eng mit der Bundeswehr und der Polizei zusammen:

„Für Soldaten und Polizisten ist eine gründliche Vorbereitung auf ihre internationalen Einsätze seit jeher selbstverständlich. Für ziviles Friedenspersonal muss dies auch – ja vielleicht sogar noch viel mehr – gelten! Es ist auch politisch nicht zu vertreten, dass gerade die Gruppe, die am verwundbarsten ist – Zivilisten – ohne jede Vorbereitung in Einsätze in schwierigem Sicherheitsumfeld geschickt werden.“⁶

⁵ Ausführlich dazu siehe die oben genannte Machbarkeitsstudie (Fn. 3).

⁶ Ludger Volmer, Staatsminister im Auswärtigen Amt, Rede anlässlich der Gründung des ZIF, 24. Juni 2002.

Die Teilnehmerzahl der ZIF-Kurse liegt zwischen 20 und 25, mit einer annähernd gleichen Verteilung von männlichen und weiblichen Teilnehmern. Adressaten der Kurse sind in erster Linie deutsche Fach- und Führungskräfte, die die Kriterien der EU, OSZE und UNO für einen internationalen Einsatz erfüllen. Die Kurse des ZIF haben eine doppelte Funktion: Sie dienen nicht nur der Vorbereitung der Zivilisten, sondern im Falle der deutschen Teilnehmer auch deren Assessment. Denn die Kurse bieten eine gute Möglichkeit, potentielle Kandidaten für die Personalreserve genauer kennenzulernen, und vor allem solche Qualifikationen einzuschätzen, die sich anhand einer schriftlichen Bewerbung nur schwer beurteilen lassen.

Spezialisierungskurse bietet das ZIF unter dem Dach des EU-Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management an. Das ZIF ist ein Gründungsmitglied des im Jahr 2001 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufenen Projektes, das im Rahmen des Aufbaus von europäischen zivilen Kapazitäten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung steht. Eine Gruppe von Trainingseinrichtungen aus den EU-Mitgliedstaaten, die sich die Vereinheitlichung und Qualitätssicherung der Ausbildung von Zivilpersonal für Friedenseinsätze zum Ziel gemacht hat, führt regelmäßig Kurse für europäische Teilnehmer durch. Die Basis bilden acht verschiedene Curricula, auf die sich die Gruppe in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements (CIVCOM) in Brüssel verständigt hat. Das ZIF bietet im Rahmen dieses Projektes zurzeit neben einem Grundkurs Spezialisierungskurse zum Thema Rule of Law und Mission Management an.

2. Rekrutierung

Nach dem Ende des Kurses entscheiden die Einheiten Training und Rekrutierung gemeinsam über die Aufnahme der deutschen Kandidaten in die Personalreserve. Eine direkte Bewerbung für die Personalreserve, für deren Ausbau und Pflege die Einheit Rekrutierung zuständig ist, ist aus diesem Grund generell nicht möglich. Nur in Einzelfällen, in denen Kandidaten bereits über langjährige Arbeitserfahrung in Friedenseinsätzen verfügen, kann auf die Teilnahme an einem Trainingskurs als Vorbedingung für die Aufnahme in den Personalpool verzichtet werden. Der gesamte Bewerbungsprozeß sowie die Verwaltung der Personalreserve erfolgt elektronisch über eine speziell zu diesem Zweck entwickelte web-basierte Datenbank.

Aus diesem Personalpool, der z. Z. etwa 700 Kandidaten umfaßt, vermittelt die Einheit Rekrutierung in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt qualifiziertes Personal an die Träger internationaler Friedenseinsätze, in erster Linie die UNO, OSZE und EU. Je nach Rekrutierungsprozeß der internationalen Organisation erfolgt die Vermittlung über die Nominierung eines Kandidaten oder die Unterstützung von Bewerbungen. Bei interessanten Vakanzen spricht das ZIF geeignete Kandidaten aus der Einsatzreserve direkt an. Gegenwärtig befinden sich knapp 200 Deutsche in internationalen Friedenseinsätzen.

Außerdem hat das ZIF fast 900 deutsche Lang- und Kurzzeit-Wahlbeobachter in die ganze Welt entsandt.

Grundsätzlich besteht die ständige Herausforderung für das ZIF darin, Trends in der Personalentwicklung und -politik der Friedenseinsätze frühzeitig einzuschätzen und entsprechend qualifizierte und motivierte Fach- und Führungskräfte für die Personalreserve zu gewinnen. Dafür ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, internationalen Organisationen, sowie deutschen Behörden, Verbänden, akademischen Einrichtungen, beruflichen Netzwerken und Unternehmen wichtig.

Eine weitere Aufgabe der Einheit Rekrutierung ist die Betreuung des zivilen Personals in Friedenseinsätzen. In erster Linie bedeutet dies den regelmäßigen Kontakt durch persönliche Ausreise-, Zwischen- und Rückkehrergespräche, E-Mails, Anrufe, Besuche von ZIF-Mitarbeitern vor Ort und die Auswertung von Erfahrungsberichten. Missionsmitglieder auf Heimaturlaub suchen häufig das ZIF auf, um über den aktuellen Einsatz oder Jobperspektiven zu sprechen. In Ermangelung einer eigenen Außenstruktur hat das ZIF seit 2003 in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Mazedonien „ZIF-Netzwerke“ gegründet, die von einem Team deutscher Missionsmitglieder ehrenamtlich betreut werden und sich vorwiegend um praktische Hilfe, regelmäßige Versammlungen und den Kontakt zur jeweiligen diplomatischen Vertretung kümmern.

Dieses Modell hat sich unter dem Aspekt der Netzwerk- und Kontaktpflege bewährt, die für eine sichtbare Präsenz in internationalen Organisationen unabdingbar ist. Diesem Aspekt dienen auch die jährlich vom ZIF organisierten Treffen für Rückkehrer aus OSZE-, EU- und UN-Friedens- und Wahlbeobachtungsmissionen. Bei dem letzten Treffen im September 2004 wurden neben Personalfragen auch Lage und Perspektiven im Kosovo diskutiert.

3. Analyse und Lessons Learned

Um den Einblick in die konkrete Arbeit in den Friedenseinsätzen weiter zu verbessern, lädt das ZIF regelmäßig aktives Personal von OSZE, EU und UN zu Gesprächsrunden am Ludwigkirchplatz ein. Mit den Mitarbeitern des ZIF diskutierten Vertreter des Bundestages und verschiedener Ministerien u. a. Vorträge des Leiters des Büros zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität im Kosovo, einer Pressesprecherin der EU-Polizeimission in Bosnien und des Direktors der Abteilung für den Justizaufbau innerhalb der UN-Friedensmission in Liberia.

Diese „Mittagsgespräche“ sind nur ein Beispiel dafür, daß sich das ZIF auch als Informationsbörse zum Arbeitsfeld Friedenseinsätze versteht. Aus diesem Grund beobachtet die Einheit „Analyse“ Entwicklungen in internationaler Krisenprävention, Peacekeeping und Peacebuilding mit besonderer Bedeutung für das Mandat des ZIF. Dazu zählen Themen wie: Rule-of-Law-Programme in Friedenseinsätzen, die Kooperation zwischen zivilen, polizeilichen und militärischen Akteuren in Einsätzen, die zunehmende Rolle von Regionalorganisa-

tionen in Friedensmissionen, die spezifischen Probleme für Peacebuilding durch organisierte Kriminalität sowie die Probleme ziviler Mitarbeiter im Umgang mit ihren internationalen Kollegen und lokalen Partnern. Die Ergebnisse dieser Recherchen dienen der Unterstützung der Arbeit der anderen Einheiten und der Entwicklung neuer Vorgehensweisen.

Die Einheit „Analyse“ betreut ebenfalls die Webseite des ZIF, die sowohl Wissenswertes über Wege in internationale Einsätze und aktuelle Stellenausschreibungen als auch Erfahrungsberichte aus Einsätzen, Dokumente der EU, OSZE, UN und der westafrikanischen ECOWAS bietet.

Außerdem erscheint hier der wöchentlich aktualisierte Online-Pressespiegel „Aktuelle Informationen zu Friedenseinsätzen“, der aus einer Vielzahl nationaler und internationaler Quellen erstellt wird. Herausgegeben hat die Einheit „Analyse“ u. a. Wahlbeobachtungsanalysen deutscher Wahlbeobachter sowie den Bericht zum 7. Internationalen Berlin-Workshop mit dem Titel „Organized Crime as an Obstacle to Successful Peacebuilding – Lessons Learned from the Balkans, Afghanistan and West Africa“. Da das organisierte Verbrechen inzwischen als ein Haupthindernis für erfolgreiches Peacebuilding erkannt worden ist, führte das ZIF im Dezember 2003 in enger Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt einen hochrangigen Expertenworkshop zu diesem Thema durch.

III. Westafrikaprojekt

2003 erhielt das ZIF von der Bundesregierung den Auftrag, die westafrikanische Regionalorganisation ECOWAS (Economic Community of West African States) und das neu gegründete und mit deutschen Mitteln erbaute „Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre“ (KAIPTC) in Accra/Ghana zu unterstützen. Ziele dieses Projektes sind die Professionalisierung von zivilem Personal für Aufgaben im Bereich Wahlbeobachtung und Krisenprävention in Westafrika sowie die Stärkung von Lessons Learned für Krisenprävention, Friedenseinsätze, Peacebuilding und Wahlbeobachtung in der Region. Das ZIF leistet einen Beitrag zum KAIPTC sowohl im Bereich des Trainings als auch bei der konzeptionellen Entwicklung von Krisenprävention. Das Projekt wurde von Frau Dr. *Uschi Eid*, G-8-Afrikabeauftragte des Bundeskanzlers und Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, initiiert und wird mit Mitteln des BMZ über die GTZ finanziert.

Im Frühsommer dieses Jahres wurden die beiden ersten Teilprojekte durchgeführt. Vom 31. Mai bis 2. Juni 2004 fand am KAIPTC mit Unterstützung des ZIF ein internationaler Expertenworkshop zum Friedensprozeß in der Elfenbeinküste statt. Der Workshop führte mehr als 50 Personen zusammen, die auf der praktischen Ebene direkt in den Friedensprozeß in der Elfenbeinküste eingebunden sind, und schuf somit ein Forum zum offenen Informationsaustausch, zur Erörterung ungelöster Probleme und zur Formulierung von Empfehlungen.

Vom 14. bis 16. Juni richtete das ZIF in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung ein Wahlbeobachtungsseminar für den "Council of Elders" der ECOWAS ebenfalls in Accra aus. Der Council of Elders" trägt als Organ der präventiven Diplomatie zu Konfliktlösung und Krisenprävention in Westafrika bei. Dessen Mitglieder, allesamt eminente Personen von Botschaftern bis hin zu ehemaligen Staatspräsidenten, sollen der ECOWAS insbesondere als Leiter von Wahlbeobachtungsmissionen in der Region dienen. Der Workshop diente daher sowohl der Vorbereitung der „Elders“ auf ihre Funktion als Leiter von zukünftigen ECOWAS-Wahlbeobachtungen als auch dem Austausch von Erfahrungen zu bereits durchgeführten ECOWAS-Missionen zwischen den "Elders", mit der Führung des ECOWAS-Sekretariates sowie den anwesenden Experten.

Als dritten Teil des Projektes führt das ZIF Wahlbeobachterkurse am KAIPTC durch. Im August organisierte das ZIF einen ersten von insgesamt vier geplanten Kursen, in dem 25 Teilnehmer aus den ECOWAS-Mitgliedstaaten zehn Tage lang für zukünftige Wahlbeobachtungsmissionen in der Region geschult wurden. Zu den Kursinhalten gehören Themen wie unterschiedliche Wahlsysteme, Beobachtungsmethoden, die Rolle der ECOWAS bei Wahlbeobachtungsmissionen sowie ein umfangreiches Sicherheitstraining.

IV. Probleme und Perspektiven

In der speziellen Personalarbeit für Friedenseinsätze gibt es einige Punkte, die in Zukunft besondere Bemühungen erfordern. Zivile Tätigkeiten in internationalen Friedensmissionen bieten keine verlässlichen Karriereaussichten und erfordern dennoch eine mehrmonatige bis mehrjährige Verfügbarkeit und eine anhaltende Motivation und Leistungsbereitschaft. Rückkehrer aus Friedenseinsätzen stoßen häufig auf mangelndes Verständnis für die beruflichen und persönlichen Erfahrungen; diese werden für eine Anschlußtätigkeit oft nicht honoriert. Es gibt also nach wie vor ein Informationsdefizit und ein Imageproblem der Arbeit in Friedenseinsätzen.

Weiterhin bereitet die Freistellung von Bewerbern aus festen Beschäftigungsverhältnissen große Schwierigkeiten. Personalknappheit, Weiterführung der von internationalen Friedensmissionen nicht abgedeckten Sozialversicherung, lange Vorlauf- und Antragszeiten, ein insgesamt starres Laufbahnsystem und eine fehlende umfassende rahmengesetzliche Regelung erschweren die Rekrutierung von Beamten und Angestellten aus Behörden und Unternehmen. Dieses Problem wird auch in dem von der Bundesregierung im Mai 2004 verabschiedeten Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention ausdrücklich angesprochen:

„Allerdings stößt die Bundesregierung bei der Entsendung ziviler Fachkräfte an finanzielle und juristische Grenzen. Insbesondere das Fehlen einer bundes einheitlichen gesetzlichen Grundlage zur Entsendung von Zivilpersonal in internationale Missionen der Friedenserhaltung steht einer Ausweitung des deutschen Engagements in diesem Bereich, auch durch die Einbeziehung von

Personal der Länder aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen, entgegen. Darüber hinaus gilt es, die Wertschätzung in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft für die Arbeit zivilen Friedenspersonals zu steigern, so dass derartige Einsätze in internationalen Missionen dem beruflichen Fortkommen förderlich sind.“⁷

Die schrittweise Überwindung dieser Hindernisse stellt eine der großen Herausforderungen für die Arbeit des ZIF dar. Mittelfristig soll es laut Aktionsplan in Deutschland zu einer gesetzlichen Regelung für die Entsendung von zivilem Einsatzpersonal und zu einem Ausbau des ZIF kommen. Unter Aktionspunkt 152 heißt es dazu:

„Der Aufbau des ZIF wird abgeschlossen. Die praxisnahe Ausbildung wird zunächst vorwiegend für europäische Teilnehmer geöffnet; die Ausbildung internationaler Fachkräfte bzw. die Beratung für den Aufbau ähnlicher Institutionen in anderen Länder wird geprüft ggf. punktuell aufgenommen. Der Einsatz der vom ZIF ausgebildeten Fachkräfte wird gesetzlich abgesichert. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Grundlagen bzw. Voraussetzungen geprüft, das ZIF als vollwertige Entsendeinstitution auszubauen.“⁸

⁷ Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenkon-solidierung“, Mai 2004, S. 14.

⁸ Ebd., S. 66.