

# CIVILIAN CAPACITY IN THE AFTERMATH OF CONFLICT

Die wichtigsten Empfehlungen des „UN Civilian Capacities Review“

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon forderte im Jahr 2009 in seinem Bericht über „*Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*“ eine Überprüfung, wie der Beitrag internationaler ziviler Expert/innen zur Friedensförderung und -konsolidierung durch UN-Missionen verbessert werden könnte. Eine unabhängige **Beratergruppe** unter Vorsitz des ehemaligen Untergeneralsekretärs für *Peacekeeping*, Jean-Marie Guéhenno, hat nun im März 2011 einen [Bericht](#) mit zahlreichen Empfehlungen vorgelegt. Die Bundesregierung hat die Erarbeitung des Berichts mit 150.000 € gefördert. Zur neunköpfigen Beratergruppe gehörte auch Michael von der Schulenburg, UN *Executive Representative* in Sierra Leone.

Der Bericht beginnt mit einer nüchternen **Bestandsaufnahme**: Ein nachhaltiger Friedensprozess könne nur mit einer stärkeren zivilen Komponente erreicht werden. Bei der Bereitstellung ziviler Kapazitäten haben die UN jedoch erhebliche Defizite in drei strategischen Bereichen: Die Förderung lokaler Partner, der Einsatz UN-internen Personals und die Gewinnung von Fachkräften außerhalb der UN.

Daraus leiten die Autoren zahlreiche, teils kontroverse **Empfehlungen** ab, die sie unter vier Leitbegriffen als **OPEN**-Konzept gliedern: *Ownership*, *Partnership*, *Expertise* und *Nimble*. Diese Handreichung gibt einen Überblick über die wichtigsten Forderungen des Berichtes.

## **OWNERSHIP** | „*The ability to cope with shocks and crises is a product of national capacities*“

Die Erfahrung zeigt, dass Friedenskonsolidierung nur Erfolg zeitigt, wenn Gesellschaften eigenständige Fähigkeiten im Umgang mit Konflikten und den damit einhergehenden Veränderungsprozessen entwickeln. Zentral hierfür ist die Identifizierung und Stärkung nationaler Kapazitäten, selbst wenn die Substitution durch internationales Personal oder externe Lösungen verlockend erscheint. Die Missionen sollten sich deswegen zuvorderst auf den Aufbau wesentlicher Regierungsfunktionen konzentrieren.

### EMPFEHLUNGEN

- **Einsatz internationaler Kräfte als *ultima ratio***: Vorrang sollte die Anstellung nationaler Expert/innen haben.
- **Anwendung des „Co-Location“-Modells**: Internationale und nationale Fachkräfte sollen gemeinsam eingesetzt, externe Expert/innen in den nationalen Institutionen beratend integriert werden.
- **Reduzierung der Gehälter für UN-Ortskräfte**: Das hohe Vergütungsniveau für nationales Personal fördere den „*brain drain*“ aus den Regierungsbehörden und gesellschaftlichen Organisationen hin zu den UN als Arbeitgeber.
- **Ausbau der Beschaffung vor Ort**: Die Regeln für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen sollten geändert werden, um stärker lokale Anbieter zu nutzen.
- **Förderung der Rekrutierung von Frauen**: Empfohlen wird eine Quote von 20% in den Polizeikontingenten bis 2014.

## **PARTNERSHIP** | „*Many of the civilian capacities most needed by conflict-affected communities are not to be found within the United Nations*“

Ein Teil der in Friedenseinsätzen benötigten Expertise kann durch die UN nicht intern abgedeckt werden, weder durch die UN selbst noch durch Abordnung seitens der Sonderorganisationen. Weltweit gibt es aber mittlerweile ein beachtliches Reservoir an staatlichen und nichtstaatlichen Expertenpools für Konflikt- und Kriseneinsätze. Bisher haben die UN jedoch keinen systematischen und formal bewilligten Mechanismus für die Nutzung von und die Zusammenarbeit mit diesen Pools – anders als beispielsweise die humanitären Organisationen innerhalb der UN.

- **Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle:** Eine so genannte *Civilian Partnerships Cell* (CPC) soll die Personalgewinnung, -ausbildung und -entsendung mit Partnern abstimmen. Die CPC soll in der UN-Hauptabteilung zur Unterstützung der Feldeinsätze (UN DFS) angesiedelt werden.
- **Entwicklung einer Mustervereinbarung:** Ein Standardvertrag (*Memorandum of Understanding*) für die personelle Zusammenarbeit mit externen Partnern soll ausgearbeitet werden.
- **Schaffung eines „UN Rapid Deployment Pool“:** Dies erfordert die Umgestaltung des Personal- und Laufbahnwesens in den UN, um Instrumente und zusätzliche Anreize für schnelle Abordnungen in Friedenseinsätze zu ermöglichen.
- **Nutzung von „Civilian Support Packages“:** Die UN sollten die Möglichkeit erhalten, von einzelnen Mitgliedsstaaten, regionalen Organisationen oder bekannten privaten Einrichtungen integrierte Expertenteams anzufordern und an die UN-Missionen anzudocken.
- **Stärkung weiterer personalpolitischer Instrumente:** Mehr Kooperation mit Fachorganisationen des Globalen Südens, mehr UN *Volunteers* und Kooperation mit dem Privatsektor.

**EXPERTISE** | „*Current systems of the United Nations can neither rapidly provide civilian capacities aligned with national needs nor cope with constantly changing circumstances*“

Der Bericht beschreibt die fachlichen Schwachstellen der zivilen Fähigkeiten, insbesondere was die zentralen Arbeitsfelder in Postkonfliktregionen, aber auch die Evaluierung von UN-geleiteten Interventionen betrifft.

- **Ausbau von Kompetenz in elementaren Arbeitsbereichen:** U.a. Sicherheitssektorreform, Strafverfolgung und -vollzug, Förderung politischer Parteien, Staatsfinanzen, Management natürlicher Ressourcen, Beschäftigungsförderung.
- **Augenmerk auf die Führungskräfteentwicklung:** Trainingkurse u.a. in den Bereichen Verwaltung, Finanz- und Personalwesen.
- **Förderung einer ergebnisorientierten Arbeitskultur:** Umstellung der Revision und des Auditing auf Resultate und Wirkungen der Mandatsumsetzung.

**NIMBLE** | „*UN leaders in the field must be able to allocate resources in the most effective manner possible*“

Der Bericht kritisiert die konzeptionelle Überfrachtung der UN im Rahmen der friedenserhaltenden Maßnahmen („*conflict prevention, peace making, peakeeping, early peacebuilding, recovery, transition*“) und plädiert für eine Flexibilisierung von Haushalts- und Personalrichtlinien.

- **Stärkung der Haushaltsbefugnisse der Missionsleitung:** 20% des Missionsbudgets sollten je nach Situation vor Ort umgeschichtet werden können.
- **Aufbau einer Liquiditätsreserve:** UN-Missionen sollten im Sinne eines „*Working Capital Fund*“ Mittel bereit halten, die nach dem Prinzip des komparativen Vorteils auch an die Weltbank, das United Nations Development Programme (UNDP) oder andere UN-Agenturen vor Ort vergeben werden können.
- **Harmonisierung der Verwaltungskosten:** Der Bericht schlägt eine Absenkung der UN-Verwaltungskosten für Zuwendungen von Geberländern von 13% auf 7% vor.
- **Peacekeeping als „Muss“ für UN-Personal:** Einsteigern im Rahmen des neuen Young Professional Programme und Laufbahnpersonal soll ein Einsatz in einer Friedensmission vorgeschrieben oder zumindest „nahegelegt“ werden („*enforced mobility*“).
- **Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Missionen:** Die Versorgung des UN-Personals sollte verbessert und die Missionstätigkeit familienfreundlicher gestaltet werden.

**WIE GEHT ES WEITER?**

Die Empfehlungen des Berichts zielen auf eine flexiblere und stärker international vernetzte Personalgewinnung und entsprechenden Personaleinsatz. Mit der weiteren Analyse und Umsetzung der Empfehlungen beauftragte Ban Ki-moon die Untergeneralsekretärin der UN-Hauptabteilung zur Unterstützung der Feldeinsätze (UN DFS), Susana Malcorra. Zweifellos wird dies mit kontroversen Diskussionen in den verschiedenen UN-Gremien einhergehen.

