



Memo | September 2011

## „Standing Civilian Capacity“

### Eine Lösung für Rekrutierungsprobleme von Friedenseinsätzen?

Die Idee einer ständigen Personalkapazität (*standing capacity*) ist seit dem Brahimi-Bericht 2000 und dessen Plädoyer für eine Professionalisierung der zivilen Fähigkeiten immer wieder aufgetaucht. Aktuelle Beispiele, Für und Wider sowie Alternativen sollen nachfolgend kurz erörtert werden.

#### Bedarf bei zivilem Personal

**Neuer Höchststand** | 2011 arbeiteten etwa 12.000 Personen alleine in den Einsätzen der UN (9.000), EU (2.000), OSZE (500) und weiterer Regionalorganisationen (AU, OAS, ASEAN). Die UN als größter „Arbeitgeber“ hat Zivilpersonal in 27 Missionen unter der Ägide des *Department of Peacekeeping Operations (UN DPKO)* oder des *Department of Political Affairs (UN DPA)*. Die Missionen in Kosovo, Liberia, Sierra Leone, DR Kongo, Sudan und Timor-Leste bauten Personal ab, aber Aufwuchs findet aktuell im Süd-Sudan und Libyen statt.

**Personelle Defizite** | UN, EU und OSZE fehlen weiterhin qualifizierte Expertinnen und Experten, vor allem für spezielle Tätigkeiten und Anforderungsprofile (Justiz, Verwaltung, Logistik, arabische/russische Sprachkenntnisse) und für schwierige Einsatzorte (Afghanistan, Irak). Die meisten sekundierenden EU- und OSZE-Staaten bieten eine geringe Vergütung und entsenden nur eigenes Regierungspersonal – mit der Folge, dass 2010 im Schnitt magere 2-6 Bewerbungen pro Stelle vorlagen. Bei den UN schreckt vor allem das langwierige Bewerbungsverfahren ab. Hinzu kommen Schwierigkeiten in den Missionen selbst: die logistisch beschränkte Aufnahmekapazität, Sicherheitsprobleme oder die restriktive Visumpolitik der Regierung. Immerhin konnten die UN den Anteil vakanter Missionsstellen mittlerweile von durchschnittlich 30-40% auf unter 20% senken.

#### Gegenwärtige Modelle zur zivilen Personalbereitstellung

**Ad-hoc Suche** | Die Mehrheit der Personal stellenden Staaten haben bis dato keine spezielle ministerielle Einheit oder Agentur eingerichtet. Nicht immer ist das Volumen groß genug, um dies zu rechtfertigen. Es sind in aller Regel die Außenministerien, die dann je nach Bedarf und politischen Prioritäten durch Direktansprache oder interne/öffentliche Ausschreibungen Kandidaten suchen.

**Rostered Capacity** | Eine wachsende Zahl von Staaten baute in den vergangenen zwei Jahrzehnten Expertenpools auf (z.B. Kanada, Australien, Schweiz, Großbritannien, Skandinavien, Deutschland). Der größte Pool mit rund 25.000 Profilen wird vom UN-Freiwilligenprogramm (UNV) unterhalten. Hinzu kommen private oder zivilgesellschaftliche Pools, z.B. die *African Civilian Response Capacity for Peace Support Operations (AFDEM)*, ein Partner des ZIF, oder die internationale NGO *RedR*. Die meisten Pools sind inzwischen mit Trainings- und Vorbereitungskursen verknüpft und ausgerichtet auf mehrere multilaterale *end users*. Mittlerweile hat auch die NATO einen zivilen Pool namens *COMPASS* gegründet, mit derzeit 170 Experten aus neuen Staaten, darunter Deutschland. Ziel ist es, 250-300 Zivile für die Bereiche Politikberatung, Medien und Wiederaufbau in diesem Pool vorzuhalten.

**Stand-by Capacity** | Einen Schritt weiter gehen *Stand-by Pools*. Sie sind in der Lage, kurzfristig zivile Experten zu mobilisieren, die bereits eine eingehende Eignungsprüfung und Vorbereitungskurse durchlaufen haben und sich – wenn auch nicht rechtlich bindend – für verfügbar erklärt haben. Das größte Projekt einer *stand-by capacity* läuft in der UN durch das *Department of Field Support (DFS)*. Seit 1990 hatten die UN ein beträchtliches Personalreservoir aufgebaut, um die großen Missionen, von Kambodscha, Angola und Mozambique, über den Balkan bis hin zu Liberia, Timor, Kongo und Sudan, auszustatten. Mit immer

mehr Missionen zeigte sich jedoch die Praxis einzelner Stellenausschreibungen und eines unausgereiften Poolsystems (*Galaxy*) als dysfunktional. Daher begannen die UN 2010 mit einem neuen Personalpool, für den sich alle, interne wie externe Experten bewerben und ein gesondertes Prüfverfahren durchlaufen müssen. In knapp zwei Jahren wurden mit einem Kostenaufwand von rund US\$ 5 Millionen etwa 7.000 Experten für 24 Funktionsbereiche getestet und für den Pool ausgewählt.

**Fachspezifische Personalpools** | In Deutschland unterhalten z.B. das DRK und die Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) Fachpools für Nothilfe und Justiz. Bei Rekrutierungsengpässen in Peacekeeping-Missionen nutzen die UN ein informelles Netzwerk an Universitäten, Alumni und Fachorganisationen mit kleinen Pools. Die so genannte *Justice Rapid Response Initiative*, an dessen Gründung und Aufbau Auswärtiges Amt und ZIF seit 2005 maßgeblich beteiligt waren, unterhält einen Pool von etwa 120 Kriminologen, Juristen und Forensikern für die zeitnahe Untersuchung und Beweissicherung nach gewaltsamen Konflikten und Kriegsverbrechen durch den IStGH und UN-Missionen.

**Interne Krisenreaktionspools** | Eine wachsende Zahl von internationalen Organisationen im Bereich der Krisenbewältigung hat interne Kapazitäten in Form von Pools von abordnungswilligem und -fähigem Personal geschaffen (so genannte *surge capacities*). Beispiele sind das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), das Welternährungsprogramm (WFP), das UN-Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) sowie das Kinderhilfswerk UNICEF.

### Konzept und Beispiele einer *Standing Capacity*

**Zivile Besonderheiten** | Auf der zivilen Seite ist der Begriff nicht gänzlich kongruent mit der Idee eines „stehenden Heers“. Zivile Experten sind nicht notwendigerweise Angestellte und Einsatzkräfte der entsendenden Behörde. *Standing capacities* können ebenso durch Vereinbarungen über kurzfristige Freistellung zwischen Entsendeorganisation und dem jeweiligen Arbeitgeber organisiert werden. Die Verlässlichkeit der tatsächlichen Verfügbarkeit bleibt in diesem System eingeschränkt. Eine Entsendung per dienstlicher Anweisung kann nicht erfolgen, eine Vergütung in einsatzlosen Zeiten erfolgt allerdings auch nicht.

**US Civilian Response Corps** | Die einzige national konzipierte *standing capacity* speziell für Friedenseinsätze ist die so genannte *active component* im Rahmen des *Civilian Response Corps* des US State Department. Konzeptionell folgt es einem *whole-of-government approach* mit einer Freistellungsgarantie der jeweiligen Heimatbehörde. Mitglieder der *active component* bleiben Angestellte ihrer Behörde, werden aber für bis zu sechs Monaten pro Jahr für Training und Einsätze beurlaubt.

Binnen 48 Stunden können Spezialisten für Sicherheit, Justiz, Wirtschaft, Verwaltung, Medien, u.a.m. in einen Einsatz geschickt werden, einschl. Schutzausrüstung. Die von Präsident Bush autorisierte *National Security Presidential Directive 44* von 2006 stellte Mittel in Höhe von insgesamt US\$ 75 Millionen zur Verfügung. Personelles Fähigkeitsziel sind 250 in der *standing capacity*, 2.250 in der *stand-by component* sowie 2.000 in einer Personalreserve.

Der fundamentale Unterschied zu anderen Pools besteht darin, dass diese *standing capacity* für bilaterale Operationen der USA und nicht multilateral mandatierten Einsätzen gegründet wurde. Tatsächlich haben die USA für ihre Botschaften und die *Provincial Reconstruction Teams (PRTs)* in Irak und Afghanistan – bis zu 37 unter amerikanischer Führung – einen erheblichen zivilen Personalbedarf: Im Irak waren es bis zu 2.000 Zivilexperten, in Afghanistan einige hundert. Generell sieht die Planung ein 1-1-4-Modell vor: ein großer, ein mittlerer und vier kleinere Einsätze der Krisenreaktion sollen gleichzeitig bewerkstelligt werden können.

**UN DPKO Standing Police Capacity** | Seit 2007 einsatzfähig besteht sie derzeit aus 40 Polizeixperten, die auf der UN Logbase in Brindisi (Italien) stationiert sind. Eingesetzt wurde sie u.a. in Tschad und Haiti.

**UN DPKO Justice and Corrections Standing Capacity** | Gegründet 2010, derzeit sind jedoch nur ein halbes Dutzend Spezialisten verfügbar. Beide DPKO *standing capacities* bestehen aus UN-Angestellten.

**EU Civilian Response Team (EU CRT)** | Ein Pool mit rund 100 Spezialisten für Justiz, Verwaltung und Missionsplanung und -management (10 aus dem ZIF-Pool) wurde 2006 im EU-Ratssekretariat eingerichtet. Das ZIF führte einen der Trainingskurse durch und ist zusammen mit dem Auswärtigen Amt Koordinierungs- und Entsendestelle in Deutschland. Die Poolmitglieder verpflichten sich, innerhalb von fünf Tagen einsatzfähig zu sein und werden durch den jeweiligen Mitgliedsstaat finanziert.

**Technisches Hilfswerk Standing Engineering Capacity (THW/SEC)** | 2010 gegründete Einheit, die auf den Auf-, Aus- und Rückbau von Camps vorrangig von UN-Missionen spezialisiert ist (Kooperationsvereinbarung mit DPKO). Bis zu 30 SEC-Kräfte können innerhalb von 72 Stunden mobilisiert werden. Leistungen: Unterkünfte, Büros, Strom und Wasser, sanitäre Anlagen. Equipment wird im Zentrum für Auslandslogistik des THW nahe des Frankfurter Flughafens vorgehalten. Die Experten sind teils THW-Hauptamtliche, teils Externe mit Freistellungsgarantie.

**Technisches Hilfswerk Schnell-Einsatz-Einheit Bergung Ausland (THW/SEEBA)** | Die SEEBA wurde nach der Erdbebenkatastrophe in Mexiko 1985 entwickelt. Sie ist Instrument der Bundesregierung für weltweite Rettungs- und Bergungseinsätze im In- und Ausland. Nach einer Katastrophe sind innerhalb von sechs Stunden Einsatzkräfte samt Ausrüstung zum Abflug bereit. Die Alarmierung erfolgt i.d.R. über das BMI, die Finanzierung über das Auswärtige Amt.

**ZIF** | Ein kleinerer Teil des ZIF-Expertenpools kann auch kurzfristig mobilisiert werden. 2011 schlossen das ZIF und OCHA eine Vereinbarung über Personalkooperation für UN-Einsätze in humanitären Krisen. Innerhalb weniger Tage stehen Experten für 3-6-monatige Einsätze zur Verfügung.

**Vergeblicher Versuch der UN** | Der Versuch von DPKO, 2009 die Zustimmung der Mitgliedsstaaten für ein so genanntes *cadre of professional peacekeepers* zu gewinnen, war vor allem aus finanziellen Gründen nicht erfolgreich. Stattdessen nutzt die UN für Planung und Aufbau neuer Missionen weiterhin erfahrene eigene Kräfte und beurlaubte Mitarbeiter aus anderen Teilen der UN. Aktuelles Beispiel ist das *advance team* der UN in Libyen.

## Überlegungen zu Kosten und Nutzen einer *Standing Capacity*

**Nützlich für bestimmte Zwecke** | Schnell mobilisierbare zivile Einsatzkräfte werden aller Erfahrung nach weniger für den „laufenden Missionsbetrieb“, sondern viel mehr für die Planung und den Aufbau von Missionen, für das *rapid deployment* nach der Mandatierung und vor allem für die Nothilfe in Verbindung mit Konflikt- und Krisenreaktion gebraucht.

**Teure Lösung** | Der Aufwand für eine *standing capacity* erscheint überproportional groß im Verhältnis zu Bedarf und Nutzen. Einige Fragezeichen ergeben sich insbesondere zu diesen Aspekten:

- Ausreichende Finanzierung? *Standing capacities* binden beträchtliche Haushaltsmittel, insbesondere wenn Wartezeiten zu vergüten sind oder freistellenden Arbeitgebern Ersatzstellen finanziert werden. Dies ist z.B. bei den Beratungen zum Personalrahmenkonzept der Bundesregierung für die Entsendung von Ministerialbeamten zu internationalen Organisationen ein ungelöster Punkt geblieben.
- Garantierte Verfügbarkeit? Sofern die Experten nicht der Entsendeorganisation selbst angehören gilt: Angesichts einer zunehmend höheren Frequenz von beruflichen Wechseln und einer starken Nachfrage nach hochqualifizierten Kräften ist die Erfahrung des ZIF und anderer Pools, dass Bereitschafts- oder Verpflichtungserklärungen häufig nur auf dem Papier Bestand haben.
- Relevante Expertise? Wenn aus obigen Gründen nur auf Beamte oder öffentlich Bedienstete zurückgegriffen werden kann, verfügen diese nicht immer über die relevante Expertise.

Missionen bevorzugen mehrheitlich zivile Einsatzkräfte aus „affinen“ Tätigkeiten in internationalen Organisationen, Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe sowie Bildung und Forschung mit entsprechender „Felderfahrung“.

- Stabiler Bedarf? Angesichts der Abhängigkeit der Personalnachfrage von Konfliktentwicklung und Mandatierung ist die tatsächliche Einsatzhäufigkeit schwer zu prognostizieren. Mit der Reduzierung der Präsenz in Irak und Afghanistan wird sich im Übrigen auch für das *US Civilian Response Corps* die Frage nach der künftigen Verwendung und Finanzierung stellen.

**Stand-by capacities sind bewährte Instrumente** | Die Hauptfrage in der Personalrekrutierung lautet stets: Wie kann die Reaktionsfähigkeit für unterschiedliche Missionen, Tätigkeiten und Vorlaufzeiten sichergestellt werden? Die inzwischen weit verbreitete *second best option*, sprich Personalpools mit geprüften und trainierten Experten, hat sich – ungeachtet anderer Probleme – als Instrument für die Personalarbeit bewährt. Dies gilt auch für kurzfristige Entsendungen, wie die EU-Missionen nach Aceh 2005 und Georgien 2008 bewiesen. Voraussetzungen dafür sind:

- Die Pools sind groß und diversifiziert genug.
- Sie werden kontinuierlich aktualisiert und aktiv betreut.
- Es werden fortlaufend neue Experten gewonnen, z.B. über Berufsverbände/Alumni.

**Politische Unterstützung ist wichtig** | Auch funktionierende Stand-by-Pools sind daher nicht zum Nulltarif zu bekommen. Sie erfordern eine angemessene Personal- und Sachausstattung, förderliche Rahmenbedingungen und eine politische Flankierung für die Vermittlung in Missionen. Politische Unterstützung ist wichtig u.a. für

- verbesserte Regelungen für die Freistellung durch den Arbeitgeber;
- die weitere Entwicklung ziviler Kapazitäten global, z.B. im Süden;
- die Umsetzung des Guéhenno-Berichts *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict* vom Februar 2011 zur Ausweitung der Personalstellung für UN Missionen, an der Auswärtiges Amt und ZIF aktiv mitarbeiten.

Jens Behrendt

Stv. Direktor/Leiter Human Resources