

Reform des Pfeilers „Frieden und Sicherheit“ der Vereinten Nationen

Tanja Bernstein

Reform ist für die Vereinten Nationen ein Dauerthema. Wie schon seine Vorgänger wirbt Generalsekretär António Guterres bei den UN-Mitgliedstaaten für relevante Veränderungen, jedoch gelten seine Vorschläge als wesentlich umfassender. Die Organisation als Ganzes soll besser darin werden, das Auftreten oder Wiederauflammen von Konflikten zu verhindern. In diesem Policy Briefing werden die von Guterres vorgeschlagene Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur sowie die eng mit ihr verknüpfte Management-Reform auf Umsetzungschancen und Auswirkungen untersucht. Diese sind für die Konzeption und Durchführung von UN-Friedenseinsätzen besonders relevant.

Hintergrund

Guterres trat sein Amt im Januar 2017 mit der Überzeugung an, dass Reformen notwendig sind, um globalen Herausforderungen zu begegnen sowie Kritikern,¹ die die UN als kostspielige und ineffiziente Bürokratie sehen. In den vergangenen Monaten machte er zahlreiche Vorschläge, die zum Teil auf Empfehlungen seiner Vorgänger basieren.² Sie konzentrieren sich auf fünf Bereiche: (1) erneuter Fokus auf Prävention und Friedenserhaltung, (2) Einrichtung eines „Amtes für Terrorismusbekämpfung“, (3) Reform des Entwicklungssystems der UN, (4) Umstrukturierung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur, (5) Management-Reform.³

Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Kurz nach seinem Amtsantritt setzte Guterres ein Team zur internen Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur ein. Basierend auf dessen Empfehlungen übermittelte er den Mitgliedstaaten am 11. September 2017 seine Vorschläge. Im Oktober folgte sein formeller Bericht, in dem er

unter anderem eine Umstrukturierung der Hauptabteilungen im Bereich Frieden und Sicherheit vorschlägt. So sollen folgende neue Strukturen geschaffen werden (siehe Grafik):⁴

1 *Department of Political and Peacebuilding Affairs* (DPPA), eine neue Hauptabteilung, in der die Verantwortlichkeiten des bisherigen *Department of Political Affairs* (DPA) sowie des *Peacebuilding Support Office* (PBSO) zusammengefasst werden sollen. DPPA würde sich auf Konfliktverhütung, Mediation, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung konzentrieren und für den Einsatz der entsprechenden Kapazitäten und Ressourcen sorgen. Zur Unterstützung politischer Prozesse sollen Management- und Unterstützungsdienste für Regionalbüros und Sondergesandte bereitgestellt werden.

2 *Department of Peace Operations* (DPO), eine Hauptabteilung, in der die strategischen, politischen und operativen Verantwortlichkeiten von DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) und teilweise von DPA zusammengefasst würden. DPO würde dann für alle

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

² Siehe zum Beispiel: https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/NUPL_Report_2_16_Stamnes_Osland.pdf.

³ Arthur Boutellis und Alexandra Novosseloff, *Road to a Better UN? Peace Operations and the Reform Agenda*, International Peace Institute, November 2017, S. 1.

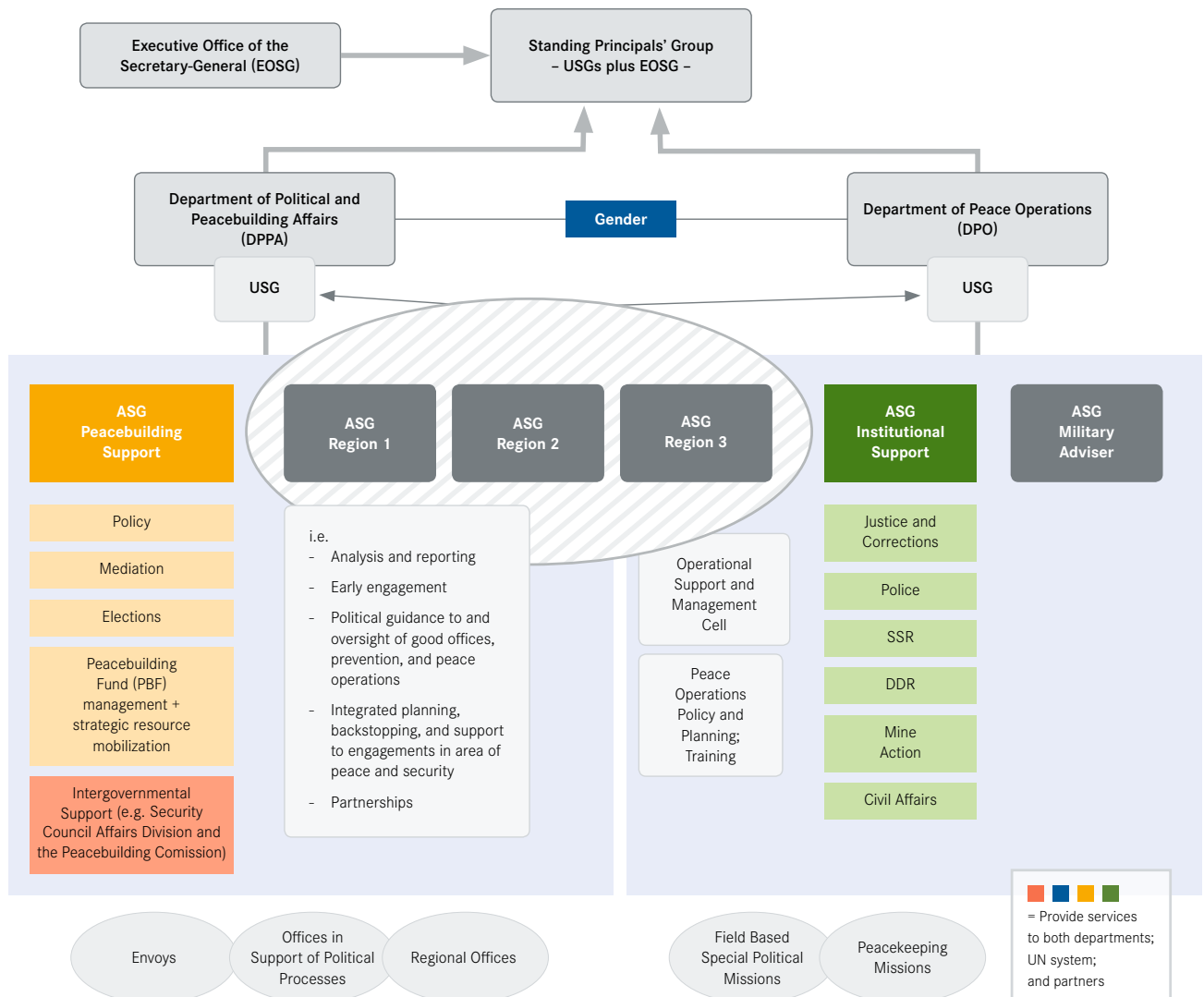
⁴ UN-Generalversammlung, *Umstrukturierung der Säule Frieden und Sicherheit – Bericht des Generalsekretärs*, UN Dok. A/72/525, zu finden unter http://www.un.org/depts/german/g_sonst/a72-525.pdf.

Friedenseinsätze sowie für größere politische Missionen (Irak und Afghanistan) politische Leitungsfunktionen, Management- und Unterstützungsdienste bereitstellen.

3 Drei Beigeordnete Generalsekretäre (ASGs) mit regionalen Zuständigkeiten, die für die laufende Unterstützung aller politischen und operativen Friedens- und Sicherheitsaktivitäten in den Regionen ihrer Zuständigkeit verantwortlich wären. Die ASGs berichten dem Untergeneralsekretär (USG) von DPPA in allen Angelegenheiten, die mit der Arbeit von Regionalbüros oder Sondergesandten verbunden sind. Zur Arbeit im Kontext von Friedenseinsätzen berichten sie dem USG von DPO.

4 Eine *Standing Principals' Group*, die aus den USGs der beiden vorgeschlagenen Hauptabteilungen unter dem Vorsitz des Generalsekretärs besteht und einen gesamtheitlichen Ansatz für den Pfeiler Frieden und Sicherheit gewährleisten soll.

Den drei ASGs soll eine einzige politisch-operative Struktur untergeordnet werden. Ziel dabei ist es, Doppelarbeit zwischen Sektionen der beiden Hauptabteilungen DPA und DPKO zu beseitigen, bessere Regionalstrategien unter einer einheitlichen regionalen Leitung zu ermöglichen, die Integration der operativen Mandate und des politischen Engagements der UN in einem bestimmten Land oder einer Region zu erreichen, die Frühwarnung zu verbessern und reibungslosere



Übergänge zwischen politischen Missionen und Friedenssicherungseinsätzen zu gewährleisten.⁵

Wie sich die praktische Zusammenarbeit zwischen den drei ASGs und den beiden Hauptabteilungen gestalten wird, bleibt abzuwarten. In Ländern, in denen sowohl Sondergesandte wie auch Friedenseinsätze tätig sind, wird es ein doppeltes Unterstellungsverhältnis gegenüber den Leitern beider Hauptabteilungen geben. Auch neu auftretende Krisen oder Fragen der Friedenskonsolidierung könnten zur Herausforderung werden. DPO hat bestimmte Zuständigkeiten für Konfliktprävention in Ländern, in denen eine UN-Mission im Einsatz ist, während dies gleichzeitig auch in den Verantwortungsbereich von DPPA fällt.

Mit der Schaffung einer *Standing Principals' Group* wird die Absicht verfolgt, Koordinierung, Kommunikation und Kohärenz bei der Umsetzung der Prioritäten im Bereich Frieden und Sicherheit zu gewährleisten. Dies sollte einige der potenziellen Probleme entschärfen. Die Absicht, die Friedenseinsätze „unter einem Dach“ zusammenzufassen und die vorhandenen Kapazitäten und Ressourcen rationaler zu organisieren, ist sinnvoll. Aber letztlich wird der Erfolg dieses Modells hauptsächlich von Persönlichkeiten und Führungsqualitäten abhängen.

Die Vorschläge von Guterres wurden von den Mitgliedstaaten allgemein begrüßt. Sollten sie umgesetzt werden, könnten sie die UN in die Lage versetzen, qualitativ hochwertigere Analysen und Strategien für Konfliktprävention zu liefern, eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Sicherheitsrat und der *Peacebuilding Commission* zu ermöglichen, Überschneidungen zwischen der Arbeit von DKPO und DPA zu beseitigen und die Übergangsprozesse zwischen DPA- und DPKO-Missionen zu verbessern.⁶

Allerdings wurden im UN-Sekretariat und in den Mitgliedstaaten zum Teil mutigere Reformen erhofft. Kritiker monierten, dass Guterres den Anspruch der fünf ständigen Mitglieder

des Sicherheitsrats auf Führungspositionen im Bereich Frieden und Sicherheit nicht in Frage stellt, sondern nur eine moderate Umstrukturierung der Hauptabteilungen vornimmt. Außerdem bleibt aus politischen Gründen die Trennung zwischen den Haushalten der politischen Missionen und der Friedenssicherungseinsätze unangetastet. Diese Budgetaufteilung könnte die gemeinsame Nutzung von Ressourcen sowie die Übergänge zwischen Friedenssicherungseinsätzen und politischen Missionen erschweren.

Management-Reform

Am 27. September 2017 veröffentlichte Guterres seinen Bericht zur Management-Reform.⁷ Sein Ziel ist es, Entscheidungsprozesse zu dezentralisieren, Führungskräfte mit notwendigen Befugnissen auszustatten, für mehr Rechenschaftspflicht und Transparenz zu sorgen, Doppelstrukturen und Mandatsüberschneidungen abzubauen, die Arbeit im Feld stärker zu unterstützen und Planungsprozesse sowie Budgetverfahren zu reformieren. Unter anderem empfiehlt er:

- 1** die Planungs- und Haushaltsverfahren zu straffen (z. B. durch die Umstellung von einem Doppel- auf einen Jahreshaushalt) sowie den Rahmen der Verpflichtungsermächtigung für „unvorhergesehene und außerordentliche Aufwendungen“⁸ zu erweitern;
- 2** Managementbefugnisse vom Hauptquartier auf Programm- und Abteilungsleiter im Feld zu übertragen und von ihnen mehr Rechenschaftspflicht für die Mandatserfüllung zu verlangen;
- 3** die Management-Strukturen im Hauptquartier zu verändern, um die Programmimplementierung besser zu unterstützen. Dazu gehört auch, die Doppelung interner Kontrollen durch die Einrichtung von zwei Hauptabteilungen zu beenden: *Department of Management Strategy, Policy and Compliance* (DMSPC) und *Department of Operational Support* (DOS).

⁵ Siehe <https://inkstickmedia.com/wp-content/uploads/2017/09/UNDocsSept2017.pdf>.

⁶ Siehe Sarah Cliffe, *UN Peace and Security Reform: Cautious Steps in the Right Direction*, Center on International Cooperation, 15. September 2017, S. 2.

⁷ UN-Generalversammlung, *Paradigmenwechsel im Management der Vereinten Nationen: Eine bessere Zukunft für alle gewährleisten*, Bericht des Generalsekretärs, UN Dok. A/72/492, 27. September 2017, zu finden unter http://www.un.org/depts/german/gs_sonst/a72-492.pdf.

⁸ Es handelt sich um Finanzausgaben, die im ordentlichen Haushalt nicht vorgesehen sind, da ihre Vorausplanung schwierig ist.

Zwar können die vorgeschlagenen Reformen dazu beitragen, bestehende Doppelarbeit und Mandatsüberschneidungen zu verringern – z. B. zwischen DFS (*Department of Field Support*) und DM (*Department of Management*) – aber es werden keine ausdrücklich „Feld-fokussierten“ Konzepte entwickelt. Daher lautet ein Kritikpunkt, die Reformen seien weitgehend auf die Strukturen und Verfahren in New York konzentriert.⁹ Die Tatsache, dass die neue Hauptabteilung DOS die Mandatserfüllung in allen drei Säulen der Organisation unterstützen würde, mag im Hinblick auf eine Rationalisierung sinnvoll sein, aber einige Friedenseinsätze sind besorgt, dass diese Hauptabteilung deshalb ebenfalls weniger auf die Arbeit im Feld ausgerichtet sein könnte.¹⁰ Es bleibt unklar, wie die beiden fachlich und politisch zuständigen Hauptabteilungen (DDPA, DPO) und die beiden für Management zuständigen Hauptabteilungen (DMSPC und DOS) in der Praxis zusammenarbeiten werden.

Ausblick

UN-Generalsekretär Guterres machte ehrgeizige Zeitvorgaben für die Umsetzung seiner Reformagenda: im Laufe des Jahres 2018 sollen die Mitgliedstaaten ihre formelle Zustimmung zu der Agenda erklären (auch auf der Grundlage einer detaillierten Kostenaufschlüsselung) und bis Januar 2019 soll das neue System eingerichtet sein. Es bleibt abzuwarten, ob die anfänglich breite Unterstützung der Vorschläge anhalten wird, wenn weitere Auswirkungen erkennbar werden, etwa bei den Kosten sowie in Struktur-, Personal- und vielleicht auch politischen Fragen.

Während Guterres seine Vision für die UN bereits während seines Bewerbungsverfahrens klar umrissen hatte,¹¹ fehlt es jetzt an einem Narrativ, das sämtliche Reformprozesse zusammenführt. Es gibt noch viele offene Fragen: Wie werden DPO, DPPA und die neuen Management-Strukturen zusammenarbeiten? Wo werden gemeinsame Kapazitäten wie Training und Planung angesiedelt sein? Wie werden die Aufgaben der

Friedenskonsolidierung mit DPO verknüpft? Wie wird die *Standing Principals' Group* in der Praxis arbeiten? Welche Anreize können geschaffen werden, damit die Vorschläge erfolgreich umgesetzt werden? Welche tatsächlichen Effekte werden all diese Reformen auf die Mandatsumsetzung im Feld haben? Inwieweit werden die Reformen der UN helfen, effizienter zu arbeiten und Konflikte zu bewältigen oder auch zu vermeiden?

Die Entscheidung des Generalsekretärs, den USGs von DPKO, DPA, DM und DFS die Umsetzung der Reformen unter der Führung des *Chef de Cabinet* zu übertragen, könnte sich als schwierig erweisen. Es wäre ratsam, eine Beratergruppe, die weniger direkt von den Veränderungen betroffen ist, mit der Implementierung zu beauftragen.

Auf Seiten der UN-Mitglieder könnte es hilfreich sein, wenn sich eine Koalition von Mitgliedstaaten bilden würde, um die Umsetzung der Reformen zu unterstützen. Das wäre besser als ein Feilschen zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten, bei dem die Vorschläge verwässert würden. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten Guterres ermächtigen, die Reform voranzutreiben, ohne jeden Schritt des Prozesses im Detail regeln zu wollen.

Natürlich gibt es Kritiker: Einigen geht die Reform nicht weit genug, andere haben das alles „früher schon einmal gehört“. Aber der Grundgedanke, dass Reformen notwendig sind, damit die UN den aktuellen Bedrohungen wirksamer begegnen können, findet breite Zustimmung. Die von Guterres vorgeschlagenen Reformen gehen in die richtige Richtung. Für die Verwaltungsbeamten an der First Avenue in New York (und in den Hauptstädten rund um die Welt) wird die Herausforderung darin bestehen, ihr Hauptaugenmerk nicht so sehr auf Organigramme zu richten, sondern vielmehr auf einen Mentalitätswechsel bei den Geschäftsprozessen der Vereinten Nationen.

Tanja Bernstein ist Gastforscherin im ZIF und arbeitete davor im Büro des UN-Generalsekretärs.

⁹ Boutellis und Novosseloff, S. 37.

¹⁰ Ebd., S. 38.

¹¹ Siehe: http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-20161.pdf.

