

Zivile Fachkräfte im Friedenseinsatz: Den außenpolitischen Beitrag Deutschlands stärken

Astrid Irrgang und Andreas Wittkowsky

„Engagieren wir uns schon ausreichend dort, wo die Bundesrepublik eigene und eigens Kompetenz entwickelt hat – nämlich bei der Prävention von Konflikten?“ fragte Bundespräsident Joachim Gauck in seiner viel diskutierten Rede vor der 50. Münchner Sicherheitskonferenz.¹ Die Entsendung ziviler Fachkräfte in Friedenseinsätze gehört zu den Bereichen, in denen Deutschland solche Kompetenzen aufgebaut hat. Deutsche Zivilisten in Friedensmissionen tragen zur Stabilisierung von Staaten nach bewaffneten Konflikten bei und beugen damit Rückfällen in erneute Gewaltzyklen vor. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Leistungskraft und des hohen Qualifikationsniveaus seiner Bevölkerung kann Deutschland diesen außenpolitischen Beitrag weiter stärken. Um mehr qualifizierte Experten² zu gewinnen, die bereit sind, in deutschem Namen und Interesse in Einsätze mit erhöhtem persönlichen Risiko zu gehen, ist eine angemessene Fürsorge zu gewähren (*Duty of Care*). Sollen verstärkt Fachleute aus dem öffentlichen Dienst, wie Verwaltung oder Justiz, gewonnen werden, ist zudem ein fairer Lastenausgleich zwischen Bund und Ländern nötig.

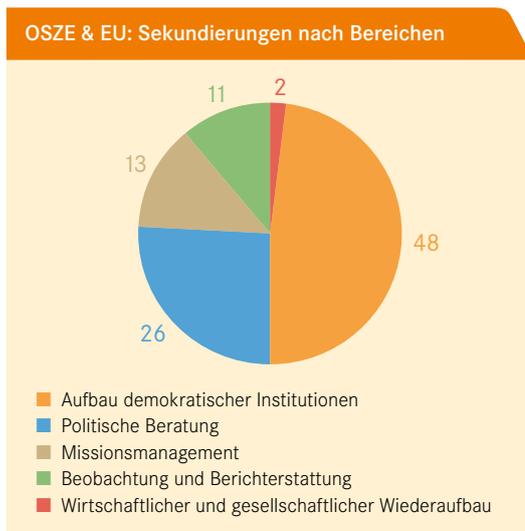
In den letzten 25 Jahren ist die Bedeutung der zivilen Komponente in Friedenseinsätzen sprunghaft gestiegen. Komplexere Mandate und Einsatzformen adressieren nicht nur die Folgen, sondern auch die Wurzeln von Konflikten und sollen eine wiederkehrende Gewaltspirale verhindern. Dabei müssen alle wesentlichen politischen, rechtlichen und sozio-ökonomischen Treiber und Stellschrauben bedacht werden, zum Beispiel der Aufbau demokratischer Institutionen, einschließlich demokratisch legitimierter Ordnungsorgane und Streitkräfte, die Schaffung breitenwirksamer öffentlicher Dienstleistungen und die Wahrung fundamentaler Rechte, auch im Zugang zu politischer Teilhabe und wirtschaftlichen Ressourcen. Aus diesen Aspekten eines langfristig stabilen Staatswesens ergeben sich die vielfältigen Aufgaben der zivilen Komponente eines Friedenseinsatzes.

Um der Bandbreite dieser Aufgaben gerecht zu werden, benötigen Missionen Experten aus den unterschiedlichsten Berufsgruppen. Bei Einsätzen der UN werden sie in der Regel direkt von der Organisation angestellt, während sie bei Einsätzen von EU und OSZE vor allem von deren Mitgliedsstaaten sekundiert werden. Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) ist seit über 10 Jahren damit beauftragt, deutsche Zivilisten in Friedensmissionen zu vermitteln.

Unter den Personalstellern rangiert Deutschland im europäischen Vergleich an vorderer Stelle. Pro Jahr sind bis zu 150 sekundierte Experten aus Deutschland in Missionen tätig. Die große Mehrheit ist mit politischer Beratung und dem Aufbau demokratischer Institutionen befasst. Eine kleinere Zahl arbeitet in den Bereichen Missionsmanagement oder -verwaltung.

¹ Bundespräsident Joachim Gauck: Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen. Eröffnungsrede zur 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. Januar 2014, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.html>.

² 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.



Gesucht: Manager und Spezialisten

Aufgrund der hohen öffentlichen Wahrnehmung von internationalen Krisen und ihren Auswirkungen gibt es eine Vielzahl engagierter Menschen, die aus politischer oder humanitärer Überzeugung zur Konfliktbewältigung beitragen möchten. Deshalb können Missionen, trotz schwieriger Einsatzbedingungen, aus einem nicht unbeträchtlichen Potential motivierter Zivilisten rekrutieren.

Einen deutlichen Mangel gibt es aber in den Bereichen Missionsmanagement, Nischenexpertise sowie Verwaltung und Logistik. Auch Deutschland kann hier bisher nur auf ein begrenztes Reservoir von Einsatzwilligen zurückgreifen, obwohl es über die nötige Finanzkraft und das entsprechende Qualifikationspotential seiner Bevölkerung verfügt.

Missionsmanagement | Gerade im mittleren und höheren Management von Missionen, wo 10 bis 20 Jahre relevante Arbeitserfahrung für die Leitung von Fachbereichen mit wachsender Personalverantwortung benötigt werden, herrscht ein großer Mangel an Bewerbern. Potentielle Kandidaten müssen nicht nur die sehr hohen fachlichen Anforderungen der Position erfüllen, einschließlich inhaltlicher Expertise, Leitungskompetenz, internationaler Berufserfahrung und Sprachkenntnisse. Sie benötigen auch die Bereitschaft, kurzfristig Heimat und Familie für mehrere Jahre zu verlassen. Hier müssen die Missionen

mit durchaus attraktiven Angeboten der freien Wirtschaft konkurrieren, was die Rekrutierung von Führungskräften für Missionen besonders erschwert.

Nischenexpertise | Jene Experten, die den Missionen bei der Bewältigung einer besonderen Aufgabe helfen sollen (sogenannte „Nischenfachkräfte“), gehören zur zweiten Kategorie von Mangelpersonal. Zum Beispiel benötigte die EU-Mission Atalanta 2013 dringend einen Rechtsexperten zu Fragen der Eindämmung von Hochseepiraterie. Gleichzeitig suchte die OSZE für Tadschikistan einen Spezialisten im Bereich Natural Resources Management. Da solche Expertise nur selten und oft nur für einen befristeten Zeitraum gebraucht wird, sind diese Spezialisten kaum in die Welt des *Peacekeeping* eingebettet, sondern müssen nach Bedarf gesucht werden.

Verwaltung und Logistik | Zum Bereich Verwaltung und Logistik, der im Englischen als *Mission Support* zusammengefasst wird, gehören die Ingenieure, Camp Manager und Transportexperten sowie Buchhalter und Personalchefs, die das Funktionieren einer Mission erst möglich machen. Bei der UN waren bisher im Durchschnitt zwei Drittel aller zivilen Einsatzkräfte im *Mission Support* tätig. Vor Ort unterstützen sie Tausende von Soldaten und Polizisten, in extrem unwirtschaftlichen Einsatzgebieten errichten und unterhalten sie eine funktionierende Infrastruktur. Das ist eine spannende Herausforderung, aber es gibt relativ wenige deutsche Fachkräfte, die hier eine Aufgabe für sich sehen.

Personalbedarf der UN

Bei der UN hat der Mangel an bestimmten Anforderungsprofilen in Missionen zu einer großangelegten Untersuchung geführt. Im Rahmen dieser *Civilian Capacities Initiative* wurde der Bedarf an Expertise in fünf Themenfeldern analysiert:

- Sicherheitsinstitutionen;
- Justiz;
- Kern-Regierungsfunktionen;
- wirtschaftliche Revitalisierung; und
- integrative politische Prozesse.



Als Resultat wurde 2011 der Bericht „Civilian capacity in the aftermath of conflict“⁴ veröffentlicht. Er identifizierte Berufsgruppen, bei denen die Engpässe in Missionen als „kritisch“ eingestuft wurden. Dazu gehören so unterschiedliche Spezialisierungen wie die psychologische Betreuung im Strafvollzug, Bekämpfung organisierter Kriminalität, Verwaltung und Kontrolle öffentlicher Finanzen, Wiederherstellung kritischer Infrastruktur oder Entwicklung von Parteiengesetzen.

In diesen speziellen Nischenbereichen hat sich die UN der Sekundierung von Mitgliedsstaaten geöffnet, um die Aufgaben im Feld besser bewältigen zu können.

Entsendebedingungen verbessern

In den drei Mangelbereichen suchen alle durchführenden Organisationen nach zusätzlichen zivilen Kapazitäten für ihre weltweiten Friedenseinsätze. Die Stellschrauben für die Mobilisierung von entsprechendem Personal liegen auf der Ebene der Mitgliedsstaaten. Deutschland könnte hier einen erhöhten Beitrag leisten.

Im Gegensatz zu den Militär- oder Polizei-Komponenten können zivile Fachkräfte nur in Ausnahmefällen über Institutionen mobilisiert werden. In der Regel müssen sie individuell identifiziert, angeworben und vermittelt werden. Das ZIF, wie andere in diesem Bereich tätige Organisationen, bewältigt das Problem – im Auftrag des Auswärtigen Amtes – mithilfe eines Personalpools. Das heißt, es erfolgt eine kontinuierliche Anwerbung von Kandidaten, die für potentielle Einsätze vorgehalten werden. Derzeit hat das ZIF über 800 zivile Expertenprofile, von denen in der Regel ein Viertel kurzfristig für Einsätze zur Verfügung steht.⁵

Wenn allerdings ein Profil im Personalpool kurzfristig oder generell nicht verfügbar ist, bleibt nur die direkte Rekrutierung auf dem nationalen Arbeitsmarkt. Dies gilt vorwiegend für Nischenfachkräfte und für Experten in Logistik und Verwaltung, bei denen das Arbeitsfeld „Friedensmission“ selten gegenwärtig ist. Hier muss Interesse also zunächst geweckt werden, wofür generische Stellenausschreibungen wenig effektiv

sind. Stattdessen bedarf es einer aktiven Anwerbsstrategie über professionelle Netzwerke und Partnerschaften mit Fachministerien, -organisationen und -verbänden.

Für die erfolgreiche Mobilisierung von Managern und Spezialisten spielen Fragen der Vergütung, der Absicherung und der Wiedereingliederung eine besondere Rolle, weil sich Mangelpersonal die besten Arbeitsbedingungen im nationalen oder internationalen Raum aussuchen kann. Für diese Experten ist oft am wichtigsten, dass ihnen keine Nachteile für ihre berufliche Karriere in Deutschland entstehen.

Gleichzeitig braucht es in Deutschland eine Kultur der Anerkennung für internationales Engagement und für die Kompetenzen, die dabei erworben werden (siehe Grafik). Oft sehen Arbeitgeber hier wenig Gewinn und womöglich einen Mangel an beruflicher „Bodenständigkeit“. Öffentliche Anstrengungen zur Wahrnehmung der Bedeutung dieser Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene würden sicherlich eine größere Akzeptanz zuhause schaffen und hoffentlich mehr Menschen zur Teilnahme an einem Friedeneinsatz ermutigen. Der seit 2013 jährlich stattfindende „Tag des Peacekeepers“ und die Anerkennung ziviler Einsatzkräfte durch Bundespräsident Joachim Gauck am 10. Februar 2015 sind dafür wichtige Schritte.

Kompetenzgewinn durch Missionsarbeit

Wie schätzen Fachkräfte die Entwicklung ihrer Kompetenzen nach einem Friedenseinsatz ein?

	Stark zugenommen	Zugenommen	Unverändert
Interkulturelle Kompetenz	40,1 %	50,3 %	9,1 %
Leitungs- kompetenz	22,5 %	54,5 %	21,4 %
Konflikt- management	17,3 %	57,8 %	22,2 %
Effektive Kommunikation	18,9 %	53,3 %	24,3 %

Quelle: ZIF-Umfrage zu den Erfahrungen ziviler Experten, 2013.

⁴ UN Dokument A/65/747-S/2011/85.

⁵ Der ZIF-Personalpool umfasst zusätzlich etwa 500 Profile für Wahlbeobachtungsmissionen.

Angemessene Fürsorge (Duty of Care)

Ein umfassendes Konzept der Fürsorge (*Duty of Care*) bezieht sich auf alle Aspekte einer adäquaten Betreuung und Absicherung von sekundierten Zivilexperten, die im deutschen Namen und Interesse in internationalen Kriseneinsätzen tätig sind. Eine entsprechende Verpflichtung ergibt sich aus dem erhöhten persönlichen Risiko, das mit solchen Einsätzen verbunden sein kann.

Duty of Care

Zu einer umfassenden Fürsorge vor, während und nach dem Einsatz gehören

- die umfassende Beratung und Vorbereitung von Personal;
- eine angemessene Vergütung;
- die rechtliche, finanzielle und soziale Absicherung;
- die Einbindung in ein gutes System der medizinischen Versorgung und des Notfallmanagements bis hin zur Evakuierung;
- Unterstützung von Personal nach der Rückkehr durch Debriefing und psycho-soziale Betreuung;
- berufliche Wiedereingliederungsmaßnahmen.

Teilweise werden diese Leistungen von den Missionen erbracht; sekundierte Mitgliedsstaaten sind aber in der Pflicht, eventuelle Lücken zu decken. Deshalb wird die deutsche Regierung zivile Fachkräfte zukünftig nicht mehr auf Basis des Sekundierungsgesetzes von 2009 in Missionen schicken.

Stattdessen sollen sie mit einem Arbeitnehmerstatus entsandt werden und erhalten dadurch den vollen Schutz der deutschen Rechts- und Sozialsysteme während des Einsatzes. Diese wichtige Änderung ist ein vielschichtiges Unterfangen, wird aber die Situation deutscher Fachkräfte signifikant verbessern. Sie wird auch den Zugriff auf zusätzliche Einsatzprofile erleichtern, weil potentielle Interessenten mit attraktiveren Vertragsbedingungen angeworben werden können.

⁷ <http://www.review2014.de/de/themen.html>.

Föderaler Lastenausgleich

Gerade im öffentlichen Dienst, u.a. in Verwaltung und Justiz, gibt es viel Personal, das über wichtige Qualifikationen für den Wiederaufbau zerstörter Staatswesen verfügen. Allerdings gibt es Spannungen zwischen dem Bund, der außenpolitische Prioritäten verwirklichen will, und den Ländern, die über die Freistellung von Beamten und Bediensteten entscheiden. Denn die Last des Aufwands und der Kosten für Freistellungen liegt in der Regel bei den Ländern.

Um hier den Wunsch nach einem größeren außenpolitischen Engagement zu realisieren, bedarf es eines Dialogs zwischen Bund und Ländern, der gemeinsame Zielvorstellungen und Instrumente für die Umsetzung zu entwickelt.

Ausblick: Potential für einen gestärkten außenpolitischen Beitrag

Der vom Auswärtigen Amt initiierte „Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken“⁷ hat als einen Schwerpunkt das Thema Krisen und Konflikte gewählt. Wenn Deutschland noch prominenter zur zivilen Friedenssicherung beitragen möchte, kann es dies mit relativ geringen Investitionen tun. Es gibt bereits ein effektives System, um zivile Einsatzkräfte zu identifizieren und zu vermitteln.

Darauf aufbauend besteht jetzt die Chance, diese Menschen besser abzusichern und zugleich die Mobilisierung von Leitungspersonal und Nischenfachkräften zu erhöhen. Deutschland könnte dadurch zum Abbau von kritischen Personalengpässen in Friedenseinsätzen beitragen und einen deutlichen außenpolitischen Akzent im zivilen Krisenmanagement setzen.

Dr. Astrid Irrgang ist stellvertretende Direktorin des ZIF und Leiterin von Human Resources.

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetztes Handeln im ZIF.