

Zivilpersonal in Friedenseinsätzen: von der Improvisation zur Systematik?

Jens Behrendt

Die Aufgaben von zivilem Personal in internationalen Friedenseinsätzen sind vielfältig: Beraterin im afghanischen Innenministerium, Beobachter an der georgischen Grenze oder Richter im Kosovo. Die Rekrutierung ziviler Fachkräfte vor allem für die Missionen der Vereinten Nationen (UN), der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) bleibt – trotz aller Fortschritte – politisch und operativ eine Herausforderung.

Ausgangspunkt: Der Ruf nach Professionalisierung

Zivilpersonal in internationalen Friedenseinsätzen war für Politik, Praxis und Forschung lange Zeit ein Randthema. Die Debatte drehte sich um Mandate, Budgets, Logistik und Exit-Strategien. Dies hat sich gewandelt – zu Recht, denn ziviles Personal ist ein Schlüsselfaktor für den Erfolg von Friedenseinsätzen.

Die Anforderungen an die Mitarbeiter¹ in Missionen sind hoch: Unabdingbar sind Fachkompetenz, gute Sprachkenntnisse, politisches Gespür, Stresstoleranz, interkulturelle Kompetenz sowie Erfahrung in Planung und Beratung. Dieses Bild bot sich bereits den Autoren des Brahimi-Reports von 2000 angesichts des stetigen Wachstums von UN-Friedenseinsätzen seit Anfang der 1990er Jahre. Sie leiteten daraus die Forderung nach einer umfassenden Professionalisierung ab: Derer, die in Missionen gehen, und derer, die sie entsenden.

Gibt es heute die erforderlichen zivilen personellen Fähigkeiten und Instrumente? Oder wird noch immer improvisiert? Wo gibt es Handlungsbedarf und was kann Deutschland beitragen?

Zivilpersonal im Fokus

Über Zivilpersonal ist in den letzten Jahren beträchtliches Wissen gesammelt worden. Bedarfserhebungen und Umsetzungsstudien wurden erstellt, zahlreiche internationale und nationale Konferenzen abgehalten. In den UN als auch in der EU hat unter dem Druck der Entwicklungen ein intensiver Diskussionsprozess über zivile Fähigkeiten eingesetzt, zu Planzielen, Vertragsmodalitäten und interner Arbeitsorganisation.

Derzeit laufen etliche bedeutende Projekte in diesem Feld: Der *UN Review of Civilian Capacities*, eine Katalogisierung globaler ziviler Fähigkeiten durch das schwedische SIPRI-Institut, Studien des Forschungsinstituts des norwegischen Außenministeriums und des New Yorker *Center on International Cooperation*. Im ZIF entsteht ein neues Portal für Studien, Gesetzestexte und Organisationsprofile (www.civcap.info).

Wachsender Personalbedarf

Der Personalbedarf internationaler Friedenseinsätze steigt in Anzahl und Qualität. 2010 arbeiteten über 10.000 internationale zivile Fach- und

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.

Führungskräfte in rund 60 Einsätzen weltweit. Als neuer Akteur hat die EU mehrere Tausend zivile Kräfte in mittlerweile 28 Missionen seit 2003 eingesetzt. Dagegen verzeichnet die OSZE nach dem Höhepunkt 1998/99 einen stetigen Rückgang durch die Verkleinerung der Balkan-Missionen. Auch die Afrikanische Union (AU) hat einige Dutzend Zivilisten im Sudan und in Somalia im Einsatz.

Internationales Zivilpersonal 2010	
UN	8.300
EU	3.000
OSZE	600
AU	35

Quelle: ZIF

Zugleich vollzieht sich ein qualitativer Wandel: Mit dem Aufwuchs personalintensiver, in der Fläche präserter Missionen ist der Anteil des Zivilpersonals in Verwaltung, Logistik und Sicherheit sprunghaft gestiegen. Damit verschärfen sich die Rekrutierungsprobleme. Potenzielle *Political Affairs Officers* gibt es viele, frankophone Spezialisten für das Beschaffungswesen, die bereit sind, in Ost-Kongo zu arbeiten, sind dagegen rar. Trainingsprogramme werden immer umfassender, können aber Personalengpässe nicht wettmachen und Berufsanfänger nur bedingt heranzuführen.

Institutionelle Modelle

In den internationalen Organisationen wurde die zivile Rekrutierung zunehmend systematisiert. Im Jahr 2007 wurden sowohl das neue *UN Department of Field Support* (DFS) als auch die *EU Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) geschaffen. Allerdings ist deren personelle Ausstattung nach wie vor unzureichend. Dies liegt auch an der zögerlichen Haltung der Mitgliedstaaten, in diesen Bereich verstärkt zu investieren.

Ähnliche Bemühungen zur Systematisierung gab es auch auf der nationalstaatlichen Ebene. Viele Regierungen haben zumindest eine spezielle Einheit im Außen- oder Innenministerium eingerichtet. Manche haben einen ressortübergreifenden Ansatz gewählt (*Whole of Government Approach*), in Form interministerieller Einheiten für die politische Steuerung und operative Umsetzung (Australien, Großbritannien). Andere bedienen sich des *Outsourcing* in staatliche oder private

Agenturen, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) oder Universitäten (Skandinavien, Deutschland, Japan). Einige Staaten haben Gesetze oder nationale Strategien entwickelt, um zivilen Fähigkeiten einen politischen oder legislativen Rahmen zu geben.

Von großer Bedeutung wird sein, wie sich Staaten wie China, Indien, Russland, Brasilien und Südafrika künftig in die Politik und Praxis ziviler Fähigkeiten einbringen werden.

Standardlösung Expertenpool

Anders als Polizei und Streitkräfte kann der zivile Bereich nicht auf eigenes Personal zurückgreifen oder Personal in einen Einsatz abordnen. Es existiert bis dato weltweit keine *standing capacity*, mit Ausnahme eines Sonderkontingents für Stabilisierungseinsätze des *US State Department*. Pläne des *UN Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), bis zu 2.500 Peacekeeper fest anzustellen, erhielten im Jahr 2008 keine Mehrheit in der Generalversammlung.

Beispiele für zivile Expertenpools

Australien	Agency for International Development
Dänemark	Stabilisation Department
Deutschland	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
Finnland	Crisis Management Center
Indien	RedR
Norwegen	Norwegian Refugee Council
Japan	Hiroshima Peacebuilders' Center
Kanada	CANADEM
Schweden	Folke Bernadotte Academy
UK	Stabilisation Unit
USA	Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization
AU	African Civilian Response Capacity
EU	CPCC
OSZE	Generalsekretariat
UN	DFS

Stattdessen haben die UN, Regionalorganisationen und eine Reihe von Staaten und NROs zivile Expertenpools aufgebaut. Bei diesen Pools handelt es sich nicht nur um einfache Namenslisten: Ihre Mitglieder durchlaufen vor ihrer Aufnahme einen Prüfungsprozess und/oder einen Trainingskurs. Berufliche Ausbildung, Sprachkenntnisse, Regionalexpertise und andere Merkmale werden

erfasst, um die richtige Fachkraft für eine bestimmte Ausschreibung empfehlen zu können.

Die Einrichtung eines zivilen Pools ist eine technische, aber auch eine politische Frage. Es werden beträchtliche Ressourcen für Aufbau und Pflege benötigt. Bei internationalen Pools kommt die Mitsprache von Gremien und Mitgliedsstaaten hinzu, wie die aktuellen Beispiele der AU und der EU belegen, die an integrierten Pools arbeiten.

Alle lernen eine elementare Lektion: Expertepools brauchen Kontinuität in der Betreuung durch geschulte Personalberater. Sie müssen fortlaufend aktualisiert und ausgewertet werden. Sie erfordern den ständigen Kontakt mit den Mitgliedern und deren Aktivierung für mögliche Einsätze.

Mangelhafte Rekrutierungssysteme

Personalentsendung kennt zwei dominante Modelle: Sekundierung durch Mitgliedsstaaten und Direktanstellung (Kontrahierung) durch die jeweilige internationale Organisation. EU und OSZE greifen größtenteils – mit Ausnahme von Kernfunktionen der Missionsverwaltung – auf sekundierte Experten zurück. Vorteil dieses Modells ist eine zügige Rekrutierung und Entsendung, oft in weniger als drei Monaten. Nachteilig ist die Selbstbeschränkung der meisten Staaten auf Kandidaten aus dem öffentlichen Dienst, die die Zahl der Bewerbungen stark einschränkt. So hat die EU 2010 auf insgesamt ca. 1.800 Positionen nur ca. 3.500 Bewerbungen erhalten. Auch in der OSZE gibt es relativ wenig Konkurrenz, im Schnitt rund fünf Bewerbungen pro Stelle.

Die UN hingegen haben die Möglichkeit von Sekundierungen seit 1999 stark eingeschränkt. Seitdem rekrutieren sie fast ausschließlich direkt, entweder über DFS in New York oder über Missionen mit delegierter Befugnis, wie z. B. UNAMA in Afghanistan. Diese Offenheit zum globalen Arbeitsmarkt erzeugt etwa 1.500 Bewerbungen pro Stelle. Die Kehrseite sind zehntausende un bearbeitete Bewerbungen. Es vergehen durchschnittlich acht Monate zwischen Bewerbung und Einsatz – ein Zustand, der gerade auch interessierte deutsche Experten abschreckt.

Beide Systeme sind in ihrer gegenwärtigen Form dysfunktional. Das System der Sekundierung hat

nur eine Zukunft, wenn der Zugang geöffnet und so die gesamte Bandbreite an vorhandener Expertise eines Landes genutzt wird. Die UN müssen ihr Bewerbungsmanagement verbessern. Vielleicht wird das neue Online-System *Inspira* hier Abhilfe schaffen. Denkbar ist auch ein System, das die Vorteile beider Modelle zusammenbringt, also zentrale Rekrutierung durch die internationalen Organisationen, aber in Kooperation mit nationalen Partnern in der Personalgewinnung und Qualitätssicherung.

Zugangs- statt Angebotsproblem

Die jährlich rund 200.000 eingehenden Bewerbungen auf zivile Positionen bei der UN zeigen, dass Personalengpässe nicht primär auf der Angebotsseite entstehen. Durch eine weitere Etablierung von Friedenseinsätzen als attraktives Arbeitsfeld, offene Rekrutierungsprozesse, genaue Zielgruppenansprache und allgemein verständliche Stellenausschreibungen könnten 20% bis 40% vakante Stellen in Missionen der Vergangenheit angehören. Auch der Anteil von Frauen, der bei etwa 25% stagniert, ließe sich durch gezielte Maßnahmen steigern.

Ebenso muss die Transparenz der Bewerbungsprozesse verbessert werden. Dass Personalauswahl nicht nur nach Qualifikation, sondern nach Verfügbarkeit, nationalen oder regionalen Quoten oder politischen Vorgaben erfolgt, ist nichts Neues und gehört zum Wesen multilateraler Organisationen. Kein Geheimnis ist auch, dass die Qualität des Personals dadurch stark schwankt. Doch dass hoch motivierte Experten den Eindruck bekommen, sich in ein Schwarzes Loch hinein zu bewerben, welches ihre Bewerbung kommentarlos schluckt ohne zu antworten, kann geändert werden.

Schwachpunkt Personalführung

Internationale Friedenseinsätze sind keine gewachsenen Organisationen mit einer gefestigten Betriebskultur. Sie sind temporäre Gebilde, die in kurzer Zeit unter widrigen Bedingungen komplexe Aufgaben bewältigen müssen, oft mit diffusen Zielvorgaben. Diese Umstände erfordern von Missionsleitern und Personalmanagern ein enormes Geschick. Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber offenkundige Defizite in der Kommunikation, in der Leistungsbewertung und

im Teambuilding in den Missionen. Ein Teil der jährlichen Personalfuktuation von bis zu 40 % ist auch mit schlechter Personalführung zu erklären. Hier gilt es, verstärkt Personalführungstrainings für die Missionsleiter anzubieten. Immerhin: UN, EU und OSZE haben Systeme zur Einzelbeurteilung der Experten eingeführt. Allerdings werden Konflikte und Fehlverhalten nach wie vor oft nicht angesprochen sondern ausgesessen.

Deutschland: Vom Nachzügler zum Spitzenreiter

Vor 1989 beteiligte sich Deutschland nicht an Friedenseinsätzen. Mittlerweile haben aber nicht nur Bundeswehr und Polizei Einsatzfähigkeiten entwickelt. Auch im zivilen Bereich ist eine differenzierte institutionelle Landschaft entstanden, die durch die Politik aktiv gefördert wird.

Deutsches Zivilpersonal 2010	
UN	80
EU	100
OSZE	40
Wahlbeobachter	310
Teilnehmende an ZIF-Kursen 2002 - 10	1.600
Frauenanteil im ZIF-Expertenpool	44 %

Quelle: ZIF

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 war hier ein wegweisender Schritt. Sowohl die Bundesregierung als auch der Bundestag mit seinem neuen Unterausschuss für „Zivile Krisenprävention und Vernetzte Sicherheit“ nehmen die Bedeutung ziviler Experten nicht nur stärker wahr, sondern haben die Rahmenbedingungen konkret verbessert, u. a. in Gestalt des 2009 verabschiedeten Sekundierungsgesetzes zur sozialen Absicherung.

Für die personelle Unterstützung multilateraler Missionen ist das ZIF in Kooperation mit dem Auswärtigen Amt zuständig. Das ZIF kümmert sich um die Gewinnung, Auswahl, Beratung, Vorbereitung, Betreuung und Evaluierung von Zivilpersonal. Mit seinem integrierten Ansatz von Personalarbeit, Training und Analyse stellt

es auch international ein wegweisendes Modell für den Aufbau ziviler Kapazitäten dar.

Fazit und Ausblick

In den zehn Jahren seit Erscheinen des Brahimi-Berichts sind weltweit erhebliche zivile Fähigkeiten aufgebaut worden. Allerdings verläuft diese Entwicklung sehr uneinheitlich. Nur wenige Länder haben Ansätze entwickelt, die sowohl ihr nationales Potential ausschöpfen als auch mit den Prozessen der internationalen Organisationen kompatibel sind. Immerhin ist aber der zwischenstaatliche Dialog über Zivilpersonal in Friedenseinsätzen sowohl auf politischer als auch auf Durchführungsebene in Gang gekommen.

Allerdings besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf. Es ist wahrscheinlich, dass angesichts unterschiedlicher gewaltsamer Konfliktformen die bestehenden Modelle für Konfliktprävention, Intervention und Nachsorge weiter entwickelt und damit vielgestaltiger werden. Damit wird der Bedarf an zivilem Personal eher noch ansteigen. Für die weitere systematische Fortentwicklung ziviler Kapazitäten gehören folgende Punkte auf die Agenda:

- *Aufbau personeller Kapazitäten in weiteren Ländern und Regionen, u.a. im globalen Süden;*
- *engere Kooperation zwischen internationalen Organisationen, nationalen Einrichtungen und NROs bei der Personalgewinnung;*
- *Öffnung und Entbürokratisierung von Personalsystemen;*
- *angemessene Ausstattung der zuständigen Abteilungen in den UN und den Regionalorganisationen;*
- *Einführung und Umsetzung von Eignungsdiagnostik in der Bewerberauswahl;*
- *Verbesserung der Vertragsbedingungen für Sekundierte und Angestellte;*
- *Investition in die Auswahl und Qualifizierung von Führungskräften.*

Jens Behrendt ist stellvertretender Direktor des ZIF und Leiter von Human Resources.

