



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION • INTERNATIONALES KONVERSIONSZENTRUM BONN



Für ein effizientes Friedensengage- ment

Das Konzept der
Integrierten Missionen

KONZEPTPAPIER

Für ein effizientes Friedensengagement: Das Konzept der Integrierten Missionen

Zusammenarbeit entwicklungspolitischer und militärischer Akteure in
Nachkriegssituationen im Rahmen von friedensunterstützenden
Maßnahmen der Vereinten Nationen

Projektleitung: Dr. Volker Franke
Autorin: Diana Burghardt
(Unterstützt durch Richard Delisle
und Melina Heinrich)
BICC, Juni 2007

Abstract

Diese Studie* stellt das Konzept Integrierter Friedensmissionen der Vereinten Nationen theoretisch vor und analysiert anhand von drei Fallbeispielen, wie es praktisch umgesetzt wird. Die untersuchten Missionen in Haiti (MINUSTAH), im Sudan (UNMIS) und in Liberia (UNMIL) verdeutlichen dabei, dass das Konzept flexibel, mit ungleichen Graden an Intensität, aber auch mit unterschiedlichem Erfolg angewandt wird. Anhand konkreter Beispiele wird gezeigt, wo mehr Kooperation innerhalb der Vereinten Nationen wünschenswert wäre, und wo zu starke strukturelle Integration schaden kann. Den Abschluss der Studie bildet ein Fazit mit praktischen Empfehlungen für eine effizientere Umsetzung des Integrationskonzepts.

Die Analysen aller drei Missionen (MINUSTAH, UNMIS, UNMIL) basieren auf Informationen, die durch die Auswertung bereits vorhandener Untersuchungen, Artikel und offizieller Dokumente, die Angaben aus Telefoninterviews und E-Mail Korrespondenz sowie durch eine Datenerhebung mittels Fragebogen ermittelt werden konnten.

DR. VOLKER FRANKE ist Forschungsleiter im BICC
DIANA BURGHARDT ist Wissenschaftliche Hilfskraft im BICC

*Die vorliegende Studie wurde durch das BICC mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erarbeitet. Für den Inhalt und die hierin vertretenen Meinungen zeichnen ausschließlich der Projektleiter und die Autorin verantwortlich.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Das Konzept Integrierter Missionen	5
Kontext	5
Definition	5
Struktur	6
Prozess	8
Die Integrierte Mission in Haiti	9
Die Situation in Haiti	9
Mandat und Struktur von MINUSTAH	11
Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch MINUSTAH	13
Die Integrierte Mission im Sudan	17
Die Situation im Sudan	17
Mandat und Struktur von UNMIS	19
Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch UNMIS	22
Die Integrierte Mission in Liberia	26
Die Situation in Liberia	26
Mandat und Struktur von UNMIL	27
Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch UNMIL	30
Fazit mit Empfehlungen	32
Bibliographie	36
Liste befragter Personen	39
Annex	40
Tabelle 1: Länderspezifische Daten	40
Tabelle 2: UN Missionen in Haiti, Sudan und Liberia	41

Abkürzungsverzeichnis

CPA	Comprehensive Peace Agreement (zwischen Nord- und Südsudan)
DD&R	Disarmament, Demobilization & Reintegration
DPA	UN Department of Political Affairs
DPKO	UN Department of Peacekeeping Operations
DSRSG	Deputy Special Representative of the UN Secretary General
ERC	Emergency Relief Coordinator
FAO	UN Food and Agriculture Organization
GNU	Government of National Unity (des Sudan)
GoSS	Government of Southern Sudan
HABITAT	UN Human Settlements Programme
HC	Humanitarian Coordinator
HCS	Humanitarian Coordination Section
IOM	International Organization for Migration
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti
NCP	National Congress Party (des Sudan)
NIF	National Islamic Front
NGO	Nichtregierungsorganisation
OAS	Organization of American States
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights
RC	Resident Coordinator
SAF	Sudan Alliance Force
SPLA	Sudanese People's Liberation Army
SRSG	Special Representative of the UN Secretary General
UNCT	United Nations Country Team
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNMIS	United Nations Mission in Sudan
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMO	United Nations Military Observer
UNSECOORD	United Nations Security Coordinator
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organisation

Das Konzept Integrierter Missionen

Die Schaffung Integrierter Missionen ist ein aktueller Versuch, die Effizienz des Friedensengagements der Vereinten Nationen zu steigern. Er gründet auf der Erkenntnis, dass politische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Akteure so weit wie möglich an einem Strang ziehen müssen, um nachhaltig friedliche Strukturen schaffen zu können.

Kontext

Den Anfang zur Entwicklung des Konzepts der „Integration“ machte der im August 2000 veröffentlichte *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (der „Brahimi Bericht“, benannt nach dem Vorsitzenden der Kommission, dem ehemaligen Außenminister von Algerien), der in der Öffentlichkeit große Beachtung und Anerkennung fand. Der **Brahimi Bericht** sprach zwar nicht explizit von Integrierten Missionen, aber er stellte fest, dass es im UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) keine Einheit gebe, in der Vertreter aller in einer Friedensmission wichtigen Themenbereiche – Politische Analyse, Militäreinsätze, Polizei, Wahlhilfe, Menschenrechte, Entwicklung, humanitäre Hilfe, Flüchtlinge, Öffentlichkeitsarbeit, Logistik, Finanzen und Rekrutierung – zusammenkommen (Para. 198). Er schlug daher die Schaffung von **Integrated Mission Task Forces** vor, die aus hochrangigen Vertretern aller genannten Bereiche bestehen und (jeweils für den Einsatz in einem Land) als zentraler Kontaktpunkt die interne Koordination der Vereinten Nationen im Hauptquartier verbessern sollten (Para. 202).

Integrierte Missionen sind Ausdruck desselben Ansatzes auf Einsatzebene. Wie im UN-Hauptquartier geht es darum, die Akteure aus den verschiedenen an einer Friedensmission beteiligten Themenfeldern bei ihrem Einsatz vor Ort besser zu organisieren, zu vernetzen und aufeinander abzustimmen. Die Entwicklung hin zu mehr Integration innerhalb des komplexen UN-Systems verläuft dabei spiegelbildlich zu den Bemühungen vieler UN-Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene. Unter Stichworten wie *whole of government*, *joined-up government* oder *connected government* geht es auch auf nationaler Ebene zunehmend darum, die Zusammenarbeit verschiedener Ministerien zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels zu fördern. Die Schaffung des deutschen Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ sowie die Lenkung der deutschen Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan durch eine zivil-militärische Doppelspitze sind Beispiele dafür. Im Kern liegt den nationalen Ansätzen, genau wie den Initiativen im UN-Hauptquartier und in den Integrierten Missionen vor Ort, immer derselbe Gedanke zugrunde: nämlich der, **durch eine engere Vernetzung zu mehr Kohärenz in der Politik zu gelangen.**

Definition

Eine Definition Integrierter Missionen wurde erstmals im Mai 2005 durch einen dem UN Executive Committee on Humanitarian Affairs¹ vorlegten Bericht, dem sogenannten **Eide-Bericht**, versucht. Darin heißt es:

For the purposes of this report, the term “integrated mission” is defined as an instrument with which the UN seeks to help countries in the transition from war to lasting peace, or address a similarly complex situation that requires a system-wide UN response, through subsuming various actors and

¹ Die Einrichtung der vier UN-Exekutivkomitees (entsprechend der vier Hauptaufgabenfelder der UN) war ein wichtiger Bestandteil des 1997 von Kofi Annan initiierten Reformprozesses. Einen Aufstellung über alle Mitglieder des EC Frieden und Sicherheit (geleitet vom Department of Political Affairs, DPA), des EC Humanitäre Angelegenheiten (geleitet vom Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), des EC Ökonomische und Soziale Angelegenheiten (geleitet vom Department of Economic and Social Affairs, DESA) sowie des EC Entwicklung (geleitet vom United Nations Development Programme, UNDP) findet sich unter www.un.org/reform/pdfs/execcom.pdf.

approaches within an overall political-strategic crisis management framework (Eide, 2005, S. 14).

Es geht also darum, verschiedene Akteure und friedenspolitische Ansätze in einem einzigen Rahmen zusammenzufassen, gewissermaßen Friedensarbeit „aus einem Guss“ zu fördern. Eine etwas ausführlichere Beschreibung Integrierter Missionen nahm Kofi Annan im Februar 2006 durch seine **Note of Guidance on Integrated Missions** vor:

Integration is the guiding principle for the design and implementation of complex UN operations in post-conflict situations and for linking the different dimensions of peacebuilding (political, development, humanitarian, human rights, rule of law, social and security aspects) into a coherent support strategy. An integrated mission is based on a common strategic plan and a shared understanding of the priorities and types of programme interventions that need to be undertaken at various stages of the recovery process. Through this integrated process, the UN system seeks to maximize its contribution towards countries emerging from conflict by engaging its different capabilities in a coherent and mutually supportive manner (Para 4).

In dieser Definition sind gleich mehrere wichtige Aspekte enthalten. Zum einen wird das Ziel von Integration beschrieben, nämlich eine bessere bzw. kohärentere Verknüpfung von Peacebuilding-Strategien in den Bereichen Politik, Entwicklung, Humanitäre Hilfe, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, Soziale Entwicklung und Sicherheit – sowohl im Stadium der Planung als auch bei der Umsetzung. Zum zweiten wird festgehalten, dass zur Erreichung dieses Ziels ein gemeinsamer strategischer Plan notwendig ist, d.h., dass innerhalb der Vereinten Nationen Einverständnis über friedenspolitische Prioritäten und die in bestimmten Phasen durchzuführenden Programme herrschen muss. Schließlich wird von einem „integrierten Prozess“ gesprochen, durch den die Kapazitäten der Vereinten Nationen kohärenter und effektiver zum Einsatz kommen sollen. Dieser „integrierte Prozess“ (d.h. die Arbeitsmethodik) sowie die „integrierte Struktur“ von Friedensmissionen bestimmen ganz maßgeblich die Auswirkungen und den Erfolg des neuen Leitprinzips.

Da es sich bei Integrierten Missionen jedoch eher um Missionen handelt, die einem bestimmten **Prinzip** folgen und nicht um solche, die nach einem festgelegten **Schema** funktionieren, gibt es für Integrierte Missionen letztendlich **keine verbindliche Definition**. Im Laufe der Recherchen für diese Studie konnte lediglich ein einziges Strukturmerkmal identifiziert werden, das auf alle Integrierten Missionen zutrifft, nämlich die zentrale Führung der Vereinten Nationen in einem Land durch einen Sonderbeauftragten des Generalsekretärs und seine Stellvertreter, insbesondere den mit gleich drei Funktionen ausgestatteten DSRS/RC/HC (siehe unten). Ansonsten **unterscheiden sich Integrierte Missionen in der Art bzw. dem Grad ihrer Integration** teils deutlich voneinander. Dies macht das Konzept mitunter schwer zu fassen. Für den Erfolg der Friedensmissionen ist es jedoch vorteilhaft, dass sie in kein Schema gepresst werden, sondern sich gemäß des (besonders vom Eide-Bericht propagierten) Mottos „*form must follow function*“ recht individuell etablieren können.

Struktur

Integrierte Missionen sind nicht allein dadurch bemerkenswert, dass sie sowohl eine zivile als auch eine militärische Komponente aufweisen. Da seit Beginn der 1990er Jahre die politische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Kompetenz der Vereinten Nationen zunehmend gleichzeitig gefragt ist, sind multidimensionale oder „komplexe“ Friedensmissionen heute nichts Außergewöhnliches mehr. Das (strukturell) Besondere an Integrierten Missionen ist, dass sie von einem **Sonderbeauftragten des Generalsekretärs** (*Special Representative of*

the Secretary General, SRSG) geleitet werden, der gleichzeitig auch an der Spitze aller weiteren UN-Akteure steht, die vor Ort in einem Land arbeiten. Diese weiteren Akteure sind die UN-Organisationen, Programme und Abteilungen im jeweiligen *UN Country Team* (UNCT).² In der *Note of Guidance on Integrated Missions* vom Februar 2006 heißt es unmissverständlich:

The SRSG is the senior UN Representative in the country and has overall authority over the activities of the United Nations. He/She represents the Secretary-General and speaks on behalf of the United Nations in a given country. The SRSG establishes the overall framework that guides the activities of the mission and the UN Country Team and ensures that all the UN components in the country pursue a coordinated and coherent approach (Para 5).

Beim SRSG liegt also die Verantwortung für die politische Führung der Vereinten Nationen in einem Land. Ihm sind **zwei stellvertretende Sonderbeauftragte** (*Deputy Special Representatives of the Secretary-General, DSRSG*) zur Seite gestellt: der „Principal DSRSG“ und der für diese Studie besonders interessante zweite DSRSG, der gleichzeitig auch die Funktion des *Resident Coordinator* (RC) und des *Humanitarian Coordinator* (HC) übernimmt, und dessen Position daher üblicherweise mit dem Kürzel „**DSGSR/RC/HC**“ beschrieben wird.

Die Position des DSRSG/RC/HC ist für das Verständnis des Konzepts Integrierter Missionen von zentraler Bedeutung und muss daher näher erklärt werden. Gemäß der *Note of Guidance on Integrated Missions* des UN-Generalsekretärs vom Jahresbeginn 2006, berichtet der DSRSG/RC/HC dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs („The principal reporting line of the DSRSG/RC/HC is to the SRSG who provides direct supervision and overall strategic direction“). Damit unterscheidet er sich nicht vom Principal DSRSG. Seine parallelen Funktionen als RC und HC weisen ihm jedoch eine besondere Stellung zu:

In seiner Funktion als **Resident Coordinator** ist der DSRSG/RC/HC auch für die Koordinierung des *UN Country Teams* und die Planung und Koordinierung von Entwicklungsprojekten zuständig. Er ist zudem für die Koordinierung der Geber in den Bereichen Wiederaufbau (*recovery*) und Entwicklung (*development*) verantwortlich und hält mit Regierungen, Gebern und anderen Partnern in diesem Bereich Verbindung. Eine „*secondary reporting line*“ besteht daher zwischen ihm und dem Leiter von UNDP, der immer auch den Vorsitz innerhalb der UN Development Group innehat. Insgesamt liegen die Aufgaben des *Resident Coordinators* also im Bereich Entwicklung – nicht umsonst wurde der RC vor Einführung des Konzepts der integrierten Missionen von dem UN Development Programme (UNDP) gestellt.

In seiner Funktion als **Humanitarian Coordinator** ist der DSRSG/RC/HC für die Planung und Koordinierung humanitärer Aufgaben verantwortlich. Zu diesem Zweck muss er mit Regierungen, Gebern und weiteren Partnern innerhalb des humanitären Bereichs Verbindung halten. Eine „*secondary reporting line*“ besteht hier mit dem *Undersecretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator* (ERC) – dem Leiter des Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

Die zwei genannten zusätzlichen Berichtslinien sind wichtig, um dem DSRSG/RC/HC Unterstützung in den Bereichen Entwicklung und humanitäre Hilfe zukommen zu lassen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der DSRSG/RC/HC ständig durch die Leiter von UNDP und OCHA überwacht würde. Grundsätzlich informiert der DSRSG/RC/HC den SRSG über die politische Fragen betreffende Kommunikation mit UNDP und OCHA, während der SRSG ihn seinerseits über alle relevante

² Eine Übersicht über die Zusammensetzung aller *UN Country Teams* findet sich unter www.unctdatabase.undg.org/.

Kommunikation mit dem UN-Hauptquartier auf dem Laufenden hält. Der DSRSG/RC/HC ist so in der Position, als **Hauptschnittstelle zwischen der UN-Friedensmission und dem UN Country Team** alle Koordinierungsbemühungen in den Bereichen humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung zu leiten und dem SRSG Initiativen und Bedenken von Organisationen aus dem *UN Country Team* mitzuteilen. Auch Nichtregierungsorganisationen soll der DSRSG/RC/HC einbinden. Kommt es zu Konflikten zwischen dem DSRSG, UNDP und OCHA entscheidet der SRSG über das weitere Vorgehen.

Die Zusammenlegung der Funktionen von *Deputy Special Representative, Resident Coordinator und Humanitarian Coordinator* in der Position des DSRSG/RC/HC ist das wichtigste (und einzig durchgängige) strukturelle Merkmal einer Integrierten Mission. Wie im Kapitel zu der UN-Mission in Liberia zu zeigen sein wird, gibt es darüber hinaus jedoch auch weitergehende Integrationsansätze.

Prozess

„Integration is at least as much about process as it is about structures“ heißt es im Eide-Bericht (S. 9). Und in der Tat geht es bei Integrierten Missionen auch um die Art und Weise, mit der Arbeitsabläufe aufeinander abgestimmt werden, damit Parallelstrukturen verringert und die Effizienz des UN-Engagements insgesamt gesteigert werden. Derzeit wird versucht, Mitarbeiter verschiedenster Bereiche durch *task forces*, durch *cross-cutting units* und *cluster approaches* zur Bewältigung spezieller Aufgaben zusammenzuführen. Wie anhand der Beispiele in den Länderkapiteln zu erkennen sein wird, kann es bei dem Versuch größerer Abstimmung jedoch zu recht fundamentalen Problemen kommen – vor allem zu **Streitigkeiten um Hierarchien**. Der Grund dafür ist folgender: In den meisten Ländern, in die Friedensmissionen entsandt werden, arbeiten zuvor bereits seit Jahren verschiedene UN-Organisationen in den *UN Country Teams*. Die Mitarbeiter dieser UN-Organisationen und Programme – genauso wie die zahlreichen internationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), mit denen sie zusammenarbeiten – kennen i.d.R. aufgrund ihres langen Aufenthalts vor Ort die politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation im Land sehr gut. Ihre Expertise, so der **Vorwurf** der *UN Country Teams*, findet aber häufig nicht genügend Beachtung. Im Eide-Bericht wird das Problem aus Sicht der UNCTs anschaulich beschrieben: sowohl der militärische als auch der zivile Part der neu im Land eintreffenden UN-Missionen unter Leitung des Department of Peacekeeping Operations ignorierten die Landeskenntnisse und Ratschläge der *Country Teams* und träten ihnen stattdessen autoritär und arrogant gegenüber. Statt mit ihnen als gleichberechtigten Partnern zusammenzuarbeiten, forderten die Mitglieder der Friedensmission einseitig eine Anpassung an die Ziele und Strategien der Friedensmission (Eide, 2005, S. 18). Das Konzept der Integration sei dann für viele Organisationen in den UNCTs gleichbedeutend mit einer Subordination unter die Autorität des DPKO – sie sprechen von einer „integration into DPKO“ (Eide, 2005, S. 17).

Der **Gegenvorwurf** von Mitarbeitern des Department of Peacekeeping Operations geht indessen dahin, dass sich die „old-timer“ aus den *UN Country Teams* neuen Realitäten nicht anpassen. Sie verstünden oft nicht, wie sehr sich der „politische Wind“ aufgrund eines Friedensabkommens, einer anerkannten Übergangsregierung und eines Mandats durch den Sicherheitsrat verändere. Denn typischerweise wandle sich die grundsätzlich „unparteiische“ Arbeit der Vereinten Nationen dann insofern in eine „parteiische“ Haltung, als ein spezifischer Friedensprozess gefördert wird (Eide, 2005, S. 18).

Im Ergebnis müssen natürlich **beide Seiten aufeinander zugehen**. Es ist zu empfehlen, dass seitens der neu im Land eintreffenden UN-Friedensmission auf die bereits im UN-System vorhandene

Erfahrung und Expertise zurückgegriffen wird. Andererseits müssen auch die Organisationen im *UN Country Team* erkennen, dass sich ihre Arbeit durch die Entsendung einer UN-Mission verändert und sie sich entsprechend um eine gute Zusammenarbeit bemühen müssen. Die politische Verantwortung dafür, dass das Aufeinanderzugehen von beiden Seiten klappt, liegt – wie bereits dargestellt – beim *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG). Seine Aufgabe ist es, Mission und *UN Country Team* gleichermaßen zu führen. Dabei darf er³ auch **Anpassungsleistungen** verlangen. In der *Note of Guidance on Integrated Missions* von Kofi Annan heißt es:

While recognizing that UN agencies are responsible for the implementation of their mandated activities, the SRSG may request a given agency to reorient its planned intervention in line of the broad strategic objectives of the mission, subject to the agency's mandate and available resources (Para. 14).

Die **Autorität des SRSG** ist also enorm. Aufgrund der zunehmenden Integration und der immer weiter gefassten Mandate der Friedensmissionen – verbunden mit den entsprechenden Ressourcen – hat ein SRSG häufig mehr Macht als der lokale Präsident (Zeebroek, 2006, S. 34). Entsprechend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass sich ein SRSG u. U. wie ein „Prokonsul“ oder „Vizekönig“ aus Kolonialzeiten gebärden könne. Manch einem Kritiker scheint, dass so viel Einfluss für eine einzelne Person – zudem für einen nicht gewählten, ausländischen Technokraten – schlicht einen zu hohen Grad an Machtkonzentration bedeutet (Zeebroek, 2006, S. 34). Andererseits stehen die SRSGs auch unter enormem Druck vom UN-Generalsekretär und UN-Sicherheitsrat, möglichst spektakuläre Erfolge auf allen relevanten Gebieten (von der Entwaffnung über die Flüchtlingsrückkehr bis hin zur Durchführung demokratischer Wahlen) vorzuweisen. Um diese ehrgeizigen Ziele – häufig auch gegen den Willen einer Übergangsregierung – erreichen zu können, müssen manche Entscheidungen von außen durchgesetzt werden. Da es dabei wichtig ist, lokale Eliten nicht gegen sich aufzubringen, sind hier Vorsicht und diplomatisches Geschick geboten (Zeebroek, 2006, S. 34).

Die Integrierte Mission auf Haiti

Die Situation in Haiti

Die aktuelle UN-Friedensmission auf Haiti, die *Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti* (MINUSTAH) ist als Integrierte Mission konzipiert worden, um den enormen Herausforderungen im Land Herr zu werden. Haiti ist eines der ärmsten Länder weltweit. Der Human Development Index, der alljährlich den **Stand der menschlichen Entwicklung** in 177 Ländern bewertet, weist Haiti für das Jahr 2006 mit Platz 154 den letzten Rang unter den Staaten des amerikanischen Kontinents zu. Zugleich ist der Grad sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit im Land enorm: Auf die reichsten 10 Prozent der Haitianer entfällt ein Anteil von 47,7 Prozent des Gesamteinkommens der Bevölkerung, während der Anteil für die ärmsten 10 Prozent der Haitianer bei nur 0,7 Prozent liegt. Schätzungen gehen davon aus, dass 65 Prozent der Bevölkerung unterhalb der nationalen Armutsgrenze leben.



³ Die männliche Form ist bewusst gewählt. Es handelt sich bei den SRSGs bislang tatsächlich immer um Männer und nie um eine Frau.

78 Prozent der Bevölkerung müssen ihr Überleben von weniger als zwei Dollar am Tag sichern, knapp 54 Prozent der Bevölkerung von weniger als einem Dollar. Besonders sichtbar ist die Armut in den Städten, denn 86 Prozent der urbanen Bevölkerung Haitis lebt in Slums. Zusammen mit Afghanistan und Somalia gehört Haiti außerdem zu den drei Ländern der Welt mit dem höchsten täglichen Kaloriendefizit pro Einwohner. Von den insgesamt 8,4 Mio. Haitianern können sich 2,4 Mio. die von der Weltgesundheitsorganisation empfohlene Mindestzahl an täglichen Kalorien nicht leisten. Ca. 47 Prozent der Bevölkerung sind unterernährt, 46 Prozent haben keinen sicheren Zugang zu sauberem Trinkwasser, 70 Prozent keinen angemessenen Zugang zu sanitären Einrichtungen – all dies mit gravierenden Folgen für die Gesundheitssituation. Die durchschnittliche Lebenserwartung in Haiti liegt bei 51,5 Jahren. Verschärft wird die miserable wirtschaftliche und soziale Lage im Land durch Umweltzerstörung (Entwaldung) und Naturkatastrophen (Hurrikans, Überschwemmungen).

Auch die **Sicherheitslage** im Land ist dramatisch. Haiti droht in Gewalt und organisiertem Verbrechen zu versinken – der gesamte Sicherheitssektor ist dringend reformbedürftig. Zum einen existiert in Haiti keine von politischen und wirtschaftlichen Interessen unabhängige Justiz. Das **Justizsystem** ist unterfinanziert, die Korruptionsrate unter den schlecht bezahlten Richtern entsprechend hoch. Auch aus diesem Grund weist der von Transparency International veröffentlichte *Corruption Perception Index* Haiti im Jahr 2006 in einem Ranking von 163 Ländern auf den weltweit letzten Platz. Neben der Korruption ist schlichte Inkompetenz ein Problem: die jahrelange Praxis politischer Ernennungen hat dazu geführt, dass viele der aktuellen Richter keine juristische Ausbildung haben. Auch das Verwaltungssystem für Akten ist stark reformbedürftig, denn „the penal system is all too frequently a black hole in which cases are lost“ (International Crisis Group, 2003, S. 3). Diese Ineffizienz führt zu permanent überfüllten Gefängnissen, die zudem verwahrlost sind und in denen Verhaftete über lange Zeit ohne Anklage und Rechtsbeistand festgehalten werden. 96 Prozent der Gefängnisinsassen des Nationalgefängnisses in Port-au-Prince waren 2006 nicht rechtskräftig verurteilt (International Crisis Group, 2003, S. 1). Angesichts dieser enorm hohen Zahl, den katastrophalen hygienischen Zuständen und den gleichzeitig unzureichenden Sicherheitsvorkehrungen ist es kaum verwunderlich, dass es bei einem Aufstand im Februar 2005 zum Ausbruch von mehr als der Hälfte der über 1000 Insassen des Nationalgefängnisses kam (Cavallaro, 2005, S. 41).

Auch die haitianische **Polizei** ist angesichts der hohen Kriminalitätsrate überfordert. Ähnlich wie die Justiz ist sie finanziell und personell unzureichend ausgestattet, schlecht ausgebildet und korrupt. Ihren schlechten Ruf hat sie sich durch willkürliche Verhaftungen, wahlloses Schießen sowie durch Menschenrechtsverletzungen wie das Verschwindenlassen, die Folter und Ermordung von Personen verdient (Thompson, 2005, S. 12; Cavallaro, 2005, S. 36). Die Bevölkerung muss sich vor Überfällen, Kidnapping, Vergewaltigungen usw. selbst schützen – mitunter sogar vor der eigenen Polizei. Schätzungen der Small Arms Survey gehen davon aus, dass in Haiti ca. 170.000 Kleinwaffen zirkulieren (Muggah, 2005, S. 7). Manche Gegenden werden vollständig von privaten, bewaffneten Gangs kontrolliert. Ihre Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration in die Gesellschaft ist nur als Teil einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors in Haiti denkbar. Auch die Rolle der **Armee** ist dabei zentral. Haiti blickt auf nicht weniger als 32 Militärputsche zurück, d.h. das Militär war in Haitis Geschichte ein ständiger Faktor der Instabilität. Dies verbesserte sich auch nicht dadurch, dass Jean-Bertrand Aristide die haitianische Armee 1995 offiziell auflöste. Plötzlich ohne Bezahlung, ohne Job und wirtschaftliche Perspektive, behielten die entlassenen, desillusionierten Armeeangehörigen zu einem Großteil ihre Waffen, und viele fanden den Weg in die Kriminalität (Leininger, 2006, S. 498). Besonders lukrativ ist dabei das Drogengeschäft: Haiti gehört zu den Hauptumschlagplätzen für kolumbianisches

Kokain auf dem Weg nach Miami (vgl. US Drug Enforcement Administration). Auch der Menschenhandel floriert. Der überaus schwache staatliche Sicherheitsapparat stellt für das **organisierte Verbrechen** keinen ernstzunehmenden Gegner dar.

Als positive Entwicklung sind die **erfolgreichen demokratischen Präsidentschafts- und Parlamentswahlen** vom Februar und April 2006 zu vermerken (Weisbrod-Weber, 2006, S. 182). Durch sie wurde René Préal mit großer Mehrheit zum Präsidenten gewählt, und seine Lespwa-Bewegung erhielt die meisten Stimmen im Parlament. Die neue Regierung möchte nun zusammen mit MINUSTAH einen Neuanfang wagen und den Sicherheitssektor im Land von Grund auf reformieren. Die Herausforderung ist groß: Kriminalität, Gewalt und organisiertes Verbrechen haben in Haiti inzwischen tiefe Wurzeln schlagen können, und das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen wird nur schwer zurückzugewinnen sein.

Mandat und Struktur von MINUSTAH

Wie bereits erwähnt, ist MINUSTAH nicht die erste UN-Friedensmission auf Haiti. Vielmehr folgt sie UNMIH (September 1993 bis Juni 1996), UNSMIH (Juli 1996 bis Juli 1997), UNTMIH (September bis November 1997) und MIPONUH (Dezember 1997 bis März 2000) nach. In Reaktion auf die Fehlschläge ihrer Vorgängermissionen wurde MINUSTAH als Integrierte Mission geschaffen.

Der integrierte Ansatz wurde schon bei der Planung des Mandats von MINUSTAH deutlich, denn vom 11. – 26. März 2004 sandte UN-General-Sekretär Kofi Annan eine **Multi-Disciplinary Assessment Mission** nach Haiti. Die Mitarbeiter dieser *Assessment Mission* setzten sich in einer ersten Phase aus Vertretern verschiedener Abteilungen des Department of Peacekeeping Operations (DPKO) – dem Office of Operations, der Military Division, der Civilian Police Division, dem Office of Mission Support, der Peacekeeping Best Practices Unit – sowie aus Vertretern anderer Abteilungen des UN-Sekretariats wie z.B. dem Department of Political Affairs (DPA) und dem Department of Public Information – zusammen. In einer zweiten Phase wurde die Mission um Vertreter von OCHA, OHCHR, WHO, UNDP, WFP, UNICEF, UNIFEM, UNHCR, FAO, UNESCO und HABITAT ergänzt. Einige dieser Teilnehmer kamen aus den Regionalbüros ihrer jeweiligen Organisationen in Haiti. In einer dritten Phase wurde die Mission schließlich noch um einen Vertreter aus dem Office of Legal Affairs im UN-Sekretariat erweitert. Geleitet wurde die *Assessment Mission* von Hocine Medili, einem Mitarbeiter des DPKO, unter Schirmherrschaft des Sonderberaters des Generalsekretärs, John Reginald Dumas.

Laut ihres Berichts führte die *Multi-Disciplinary Assessment Mission to Haiti* zahlreiche Gespräche, mit dem vorläufigen Präsidenten der Republik Haiti, Boniface Alexandre, dem Premierminister der Übergangsregierung, Gérard Latorture, anderen Mitgliedern der Übergangsregierung, dem Chef der haitianischen Polizei sowie mit haitianischen Akteuren aus der Zivilgesellschaft und politischen Gruppierungen. Es fanden auch Beratungen mit UN-Organisationen, der OAS Special Mission, der Multinational Interim Force sowie Konsultationen innerhalb weiterer diplomatischer Kreise statt. Eingeschränkt wurde die Arbeit der *Assessment Mission* allerdings durch zwei Faktoren: Zum einen kam die haitianische Übergangsregierung erst eine Woche nach dem Eintreffen der *Assessment Mission* ins Amt und musste sich zunächst um Sofortmaßnahmen kümmern; zum anderen erlaubte die Sicherheitslage im Land nur begrenzte Fahrten der *Assessment Mission* in Regionen außerhalb der Hauptstadt Port-au-Prince (z.B. nach Cap-Haïtien, Les Cayes und Gonaïves).

Der Abschlussbericht der *Assessment Mission* ist vertraulich, doch seine wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen zur Gestaltung des Mandats für MINUSTAH haben Eingang in den *Report of the Secretary General on Haiti* (Absätze 69 – 112) gehalten, den Kofi Annan dem Sicherheitsrat

am 16. April 2004 vorlegte. Der Sicherheitsrat folgte diesen Empfehlungen offensichtlich bei der Formulierung und letztendlichen Erteilung des Mandats für MINUSTAH durch die Resolution 1542 vom 30. April 2004. Darin ist festgelegt, dass sich MINUSTAH auf **drei Herausforderungen** im Land konzentrieren soll, nämlich auf

- die Verbesserung der Sicherheitslage,
- die Förderung eines demokratischen politischen Prozesses,
- die Besserung der Menschenrechtssituation.

Das Mandat von MINUSTAH wurde durch die Sicherheitsratsresolutionen 1576 (29. November 2004), 1608 (22. Juni 2005), 1658 (14. Februar 2006), 1702 (15. August 2006) und 1743 (15. Februar 2007) immer wieder verlängert und in Teilen modifiziert, nicht aber grundsätzlich verändert. Um seine Ziele zu erreichen, verfügt MINUSTAH für die Zeit vom 1. Juli 2006 bis zum 30. Juni 2007 über ein Jahresbudget von 489,21 Mio. US-Dollar. Laut der MINUSTAH Website arbeiten derzeit 6782 Soldaten, 1768 Polizisten, 432 internationale und 642 lokale zivile Mitarbeiter sowie 166 *UN Volunteers* in der Mission zusammen. Ein Großteil dieses Personals wird von Ländern Lateinamerikas gestellt.

MINUSTAH besteht also zahlenmäßig **vorwiegend aus Militärangehörigen**, deren Aufgabe es ist, die haitianische Regierung und Polizei bei der Durchführung des Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramms für ehemalige Kämpfer zu unterstützen sowie Zivilisten unter akuter Bedrohung zu schützen. Eine wichtige Rolle spielte das Militär auch bei der Absicherung des Wahlprozesses im Frühjahr 2006. Doch auch die **zivile Komponente** der Friedenstruppe ist bedeutsam. Sie setzt sich aus folgenden Bereichen zusammen:

- **Zivile Angelegenheiten (*Affaires civiles*):** Förderung des staatlichen Wiederaufbaus; Beratung des Parlaments und der Regierung; Förderung politischer Partizipation der Bevölkerung; Aufbau der öffentlichen Verwaltung; Stärkung dezentraler öffentlicher Institutionen; Förderung von nationalem Dialog und lokalen Konfliktlösungsmechanismen.
- **Politische Angelegenheiten (*Affaires politiques*):** Konsultationen, Planungs- und Evaluierungsaktivitäten; Unterstützung des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs; Verfassen politischer Analysen und Berichte für das DPKO; politische Beratung verschiedener Teile der Mission.
- **Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DD&R):** Diese integrierte Sektion wird von MINUSTAH und UNDP gemeinsam geführt und arbeitet zusammen mit dem militärischen Teil der Mission und mit vielen weiteren Partnern (inkl. der Nationalen DD&R-Kommission), um bewaffnete Kämpfer in ein ziviles Leben zurückzuführen.
- **Menschenrechte:** Unterstützung der Regierung, der staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft beim Schutz der Menschenrechte; Förderung von individueller Verantwortlichkeit und Reparationszahlungen an Opfer; Beobachtung der Menschenrechtssituation in Zusammenarbeit mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte.
- **Justiz:** Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit; Verbesserung der Ausbildung juristischer Akteure; Gesetzesreformen; Einsatz für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien im Bereich der Strafverfolgung; Reform des Gefängnisystems.
- **Polizei (UNPOL):** Wiederherstellung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung; Unterstützung der Regierung bei Aufbau und Ausbildung einer reformierten, demokratischen Polizei; Förderung der Durchsetzung von Menschenrechten durch die haitianische Polizei.

- **Humanitäre Hilfe und Entwicklung:** Unterstützung des Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (DSRSG/RC/HC) in seiner zentralen Koordinierungsfunktion im humanitären und entwicklungspolitischen Bereich; Stärkung nationaler Kapazitäten.

Hinzu kommen Abteilungen mit Querschnittsaufgaben, wie z.B. die zur Gleichstellung (Berücksichtigung der Gender-Perspektive in allen Bereichen der Mission; Kampf gegen sexualisierte Gewalt; Stärkung der politischen Partizipation von Frauen), die Abteilung zum Schutz von Kindern (Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern insbesondere in den Bereichen DD&R, Justiz, Humanitäre Hilfe; Beobachtung der Kinderrechtssituation; enge Zusammenarbeit mit haitianischen Institutionen und UNICEF) sowie die AIDS-Sektion (Sensibilisierung des UN-Personals im Bereich HIV/AIDS; Aufklärung der Bevölkerung durch Informationskampagnen; Verteilung von Kondomen; Angebot von HIV-Tests). Schließlich verfügt MINUSTAH noch über eine Abteilung für den Bereich Öffentlichkeit und Presse (zur Information über das Mandat und die Aktivitäten der Mission).

Geleitet wird das UN-Engagement in Haiti durch den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs, Edmond Mulet aus Guatemala. Ihm stehen die zwei stellvertretenden Sonderbeauftragten Luiz Carlos da Costa aus Brasilien (als Principal DSRSG) und Joel Boutroue aus Frankreich (als DSRSG/RC/HC) zur Seite.

Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch MINUSTAH

Kooperation zwischen Dienststellen (interagency cooperation)

Obschon alle wichtigen Interessenvertreter im Rahmen der *Assessment Mission* formal bei der Planung des Mandats von MINUSTAH involviert waren, scheint problematisch gewesen zu sein, dass die *Assessment Mission* vom DPKO geleitet wurde und dort auch der Abschlussbericht verfasst wurde. Das Department of Political Affairs bemängelt, dass das DPKO bei der Planung von MINUSTAH wenig integrierend, als vielmehr dominant aufgetreten sei: „Others were heard but not listened to.“ Eine unabhängige Evaluierung des **Einflusses von DPKO** und externen Experten bei der Planung von MINUSTAH ist schwierig. **Die Formulierung des Mandats** von MINUSTAH ist zu allgemein, als dass sich daraus Hinweise ergäben. Interessant wäre es gewesen zu sehen, wie (gemäß des Vorschlags von Brahimi) eine *Integrated Mission Task Force* für Haiti aus dem grundsätzlichen Mandat von MINUSTAH einen konkreten *Integrated Mission Plan* mit fest umrissenen Strategien und greifbaren Handlungsanweisungen zur praktischen Umsetzung entwickelt. Aus einem solchen konkreten Plan hätte sich der Einfluss der verschiedenen UN-Abteilungen, Programme und Organisationen vielleicht ablesen lassen. Leider wurde ein solcher Plan für Haiti jedoch nie entwickelt – eine Tatsache, die nicht für einen hohen Grad an Abstimmung innerhalb der Vereinten Nationen spricht.

Ein **grundlegendes Problem** liegt wohl darin, dass das DPKO für MINUSTAH und andere Friedensmissionen in **Mandatslängen** denkt, während Organisationen wie UNDP seine Programme für ein Land über Zeiträume von mehreren Jahren hinweg plant. Diese unterschiedlich langen Planungszeiträume von MINUSTAH und UNDP führen zwangsläufig zu Spannungen, die stets wieder neu durch Absprachen und Koordinierungsversuche überwunden werden müssen – und zwar ohne dass UNDP seinen langfristigen Ansatz aufgibt. Innerhalb von UNDP sind in dieser Hinsicht bereits mahnende Stimmen zu hören:

(Some feel that) UNDP has not only lost visibility through its participation in the United Nations Integrated Mission, but that it has also moved away significantly from its core traditional development mandate to become

merely a service provider in support of some of the objectives of MINUSTAH (Faubert, 2006, S. 20).

Ein Aufgabenbereich, in dem die Kooperation zwischen MINUSTAH und UNDP bisher sehr gut funktioniert, ist indessen der der **Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DD&R)**. DD&R-Programme leiden oft unter der fehlenden Verbindung zwischen der Entwaffnungs- und Demobilisierungskomponente einerseits und der Reintegrationskomponente andererseits, da erstere in der Regel von der Friedensmission (bzw. dem militärischen Teil derselben) durchgeführt wird, während die zweite Komponente typischerweise in der Verantwortung von UNDP (sprich ziviler Kräfte) liegt. In Haiti ist die Durchführung eines DD&R-Programms zudem dadurch erschwert, als dass es nicht um die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kriegsparteien, sondern um die von kriminellen Gangs geht. Hier ist Kreativität gefragt. Um dieser Herausforderung gerecht werden zu können, arbeitet seit Ende 2004 militärisches und ziviles Personal von MINUSTAH mit Mitarbeitern von UNDP innerhalb eines einzigen DD&R-Teams zusammen. Das DD&R-Programm in Haiti gilt damit als „**Pionier der Integration**“ zwischen MINUSTAH und UNDP. Unterstützt wird diese personelle Zusammenarbeit noch dadurch, dass der UN-Sicherheitsrat beschloss, einen Teil des Budgets von MINUSTAH für Reintegrationsprogramme vorzusehen. Die neue, „integrierte“ DD&R-Unit, in der Personal von MINUSTAH und UNDP im selben Büro sitzt, und Gelder von beiden Verwaltungen zusammenfließen, wird nun allseits gelobt – auch wenn in Haiti im Bereich DD&R bislang nur wenig Fortschritt erzielt werden konnte. Im Evaluationsbericht von UNDP heißt es dazu:

It would be unfortunate if the absence of progress in terms of numbers of people actually disarmed – due largely to factors beyond the MINUSTAH/UNDP programme – should result in discarding a management innovation that could serve as a model in other situations (Faubert, 2006, S. 27).

Naturgemäß ist der Grad an „Integration“ in einigen Aufgabenfeldern höher als in anderen. In der **Elections-Unit** zur Vorbereitung der Wahlen 2006 scheinen MINUSTAH und UNDP ähnlich eng zusammengearbeitet zu haben wie in der DD&R-Unit. Zudem hat auch hier die zivil-militärische Arbeitsteilung gut funktioniert, indem zivile Mitarbeiter Wahlzentren einrichteten, die das Militär dann absicherte. In anderen Bereichen ist man zumindest auf dem Weg zu immer engerer Abstimmung. Die Mitgliedsorganisationen des UNCT, die sich in monatlichen Treffen über ihr weiteres Vorgehen abstimmen, treffen sich auch jeden Monat mit Vertretern von MINUSTAH. UNICEF und die Child Protection Unit von MINUSTAH haben zudem ihre Büros inzwischen im selben Gebäude. Wie hoch der Nutzen solcher Maßnahmen einzuschätzen ist, bleibt aber schwer zu sagen. Ein Interviewpartner vertrat den Standpunkt „Where we sit is not important“ und wies darauf hin, dass die Telefone und auch der E-Mailkontakt in Haiti gut funktionierten. Die Kooperation zwischen den auf dem UNDP-Compound in Port-au-Prince angesiedelten Teilen von MINUSTAH und den (nicht auf dem Gelände befindlichen) Mitarbeitern von FAO, UNICEF oder UNESCO sei nicht weniger intensiv als die zwischen MINUSTAH und UNDP oder WFP innerhalb des UNDP-Compounds (Kristensen; Interview 12.12.2006).

Interessant ist, dass die Kooperationsbedingungen für das in den 10 **Regionalbüros** von MINUSTAH arbeitende Personal ganz anders als in Port-au-Prince aussehen. Die Regionalbüros von MINUSTAH sind jeweils mit Mitarbeitern aus den Bereichen Militär, Polizei, Menschenrechte, DD&R, Humanitäre Hilfe und Entwicklung etc. besetzt. Eine Abteilung für politische Angelegenheiten hat MINUSTAH nur in Port-au-Prince, so dass die Abteilung für zivile Angelegenheiten in den Regionen die Aufgabe übernimmt, Kontakte zu Bürgermeistern und politischen Parteien zu halten und in den Bereichen Politische Analyse, Capacity-Building und Institution-Building zu arbeiten. Die Abteilungen von MINUSTAH sitzen in den Regionalbüros (oder zumindest in dem

im südlichen Les Cayes) in einem Büro – nur das Militär ist aus logistischen Gründen etwas entfernt. Der Informationsaustausch zwischen den MINUSTAH-Abteilungen funktioniert recht gut – u.a. durch wöchentliche Koordinierungsmeetings. Verbesserungswürdig wäre allerdings der Umstand, dass in den seltensten Fällen alle Abteilungen Input für die wöchentlichen und monatlichen Berichte liefern, die die Regionalbüros an die Zentrale in der Hauptstadt schicken müssen. Besonders das Militär scheint keine ausreichend klaren Anweisungen zur Mitarbeit an den Berichten zu erhalten (Frotscher; Interview 30.11.2006). Was für das Personal in den Regionalbüros von MINUSTAH aber nun vollkommen anders ist als für das MINUSTAH-Personal in der Zentrale, ist die Tatsache, dass die Regionalbüros von MINUSTAH kaum Kontakt mit anderen UN-Organisationen haben. Aufgrund der geringen geografischen Größe Haitis unterhalten **die meisten internationalen Organisationen nur ein Büro in Port-au-Prince** und fahren lediglich im Rahmen von Tagesausflügen ins Landesinnere. Auch UNDP ist in den Regionen praktisch nicht präsent. In der südlichen Region des Landes ist neben dem Regionalbüro von MINUSTAH an internationalen Akteuren nur die International Organization for Migration (IOM) vertreten. Fragen zur Koordinierung verschiedener Arbeitsabläufe in den Regionen können sich also im Wesentlichen nur auf die Arbeit innerhalb der Struktur von MINUSTAH beziehen.

Probleme können jedoch auch in diesem Rahmen auftreten. Im Regionalbüro in Les Cayes, beispielsweise, war der Posten des *Head of Office*, d.h. des Leiters des Regionalbüros, ein ganzes Jahr lang unbesetzt, da man sich in Port-au-Prince aufgrund von **Eitelkeiten und Grabenkämpfen** zwischen den Abteilungen von MINUSTAH nicht über die Funktion und Befugnisse dieser Position einigen konnte. Zwar war bald klar, dass der Leiter aus der Abteilung für zivile Angelegenheiten kommen sollte. Jedoch sträubten sich die anderen Abteilungen dagegen, der Abteilung für zivile Angelegenheiten eine Sonderstellung und ihrem Leiter gar eine Kontrollfunktion gegenüber den anderen Abteilungen zuzugestehen. Im Ergebnis einigte man sich schließlich darauf, dass der *Head of Office* keine kontrollierende, sondern – als regionaler Repräsentant des SRSG gegenüber der lokalen Regierung – eine rein koordinierende Funktion haben sollte. Einfacher (und taktisch klüger) wäre es möglicherweise gewesen, den Leiter des Regionalbüros einfach unabhängig als *Head of Office* einzuführen – ohne seine Zugehörigkeit zu der Abteilung für zivile Angelegenheiten zu betonen. Dies hätte den Eindruck vermieden, eine Abteilung wolle über andere bestimmen, und womöglich hätte so ein langes „Herumdoktern“ an den Richtlinien für die Position des *Head of Office* vermieden werden können (Frotscher; Interview 30.11.2006).

Leitung (*leadership*)

Wie im Eingangskapitel dargelegt, ist besonders die Rolle des DSRSG/RC/HC für den Erfolg einer Integrierten Mission zentral. Der DSRSG/RC/HC muss als Bindeglied zwischen der Friedensmission und dem *UN Country Team* wirken, vermitteln und koordinieren. Joel Boutroue, der die Position seit Beginn des Jahres 2007 in Haiti innehat, wird in dieser Hinsicht allseits gelobt. Kein im Rahmen dieser Studie befragter Interviewpartner kritisierte Boutroues Arbeit; viele waren sogar der Ansicht, er mache seine Arbeit besser als sein Vorgänger. Boutroue selbst betonte im Gespräch immer wieder, seine Hauptaufgabe bestehe darin, den **Dialog** zwischen den verschiedenen UN-Akteuren zu fördern (Boutroue; Interview 20.2.2007). Er tut dies auf zweierlei Weise: zum einen **formell**, indem er für diverse Aufgabenbereiche *task forces* etabliert hat, die sich aus Mitarbeitern von MINUSTAH, von Mitgliedsorganisationen des *UN Country Teams* und NGOs zusammensetzen. Boutroue will hiermit gegen eingefahrene Strukturen („*business as usual*“) und politische Berechnungen („*political expedient*“) vorgehen und durch die innovativen *task forces* für mehr Kooperation sorgen. Zum anderen setzt Boutroue auch auf **informelle**

Kontakte und lädt wichtige Direktoren und Abteilungsleiter regelmäßig zu gemeinsamen Essen ein: um selbst stets gut informiert zu sein und um überdies ein gegenseitiges Kennenlernen des Führungspersonals zu fördern (Boutroue; Interview 20.2.2007).

Abgesehen von den Qualitäten der Person Joel Boutroue war für die vorliegende Studie auch die Frage interessant, ob es von den Akteuren vor Ort grundsätzlich als sinnvoll erachtet wird, die Funktionen des *Resident Coordinator* (RC) und des *Humanitarian Coordinator* (HC) in der Position des DSRSG zu bündeln. Trotz insgesamt recht großer Zustimmung zu dem Konzept gab es hier einige Bedenken. Besonders von humanitären Organisationen wird betont, wie wichtig es sei, ihre Arbeit gemäß den **Prinzipien der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit** verrichten zu können. Nur wenn humanitäre Helfer unpolitisch agieren, so die Argumentation, können sie sich den Zugang zu den Opfern auf allen Seiten eines Konfliktes erhalten (vgl. Franke 2006). Dadurch, dass die humanitäre Hilfe jetzt mit der „politischen“ Position eines RC in Verbindung gebracht würde, sei die Neutralität humanitärer Hilfe nicht mehr gewährleistet. Boutroue selbst sieht darin indessen keine Schwierigkeiten: Kritiker schienen nicht zu erkennen, dass die Positionen des RC und des HC einander sehr ähnelten, und dass die Rollen von RC und HC voneinander zu trennen eine Schwächung beider Positionen bedeuten würde, während die **Kombination beider Funktionen beide effizienter mache**. Laut Boutroue besteht auch keine grundsätzliche Gefahr darin, dass die Neutralität humanitärer Hilfe unter einer Führung leiden könnte, die gleichzeitig auch für die politische Lenkung des langfristigen Wiederaufbaus zuständig ist. Zwar sei er als RC auch für die Stärkung lokaler Institutionen und die Unterstützung der haitianischen Regierung zuständig, dies halte ihn jedoch nicht davon ab, den haitianischen Partnern durchaus auch kritisch gegenüber zu treten: „Being RC doesn't mean sleeping with the government“ (Boutroue; Interview 20.2.2007).

Boutroues eigenen Angaben zufolge, könnte man ihm allerdings vorwerfen zu **viel Zeit mit MINUSTAH** zu verbringen, sollte er seine Zeit doch eigentlich gleichmäßig zwischen MINUSTAH und UNDP aufteilen. Allerdings bedeute die Arbeit mit MINUSTAH keine ständige Abhängigkeit vom Department of Peacekeeping Operations. Wer dies behauptete, habe zu viel Zeit in New York verbracht und wenig Ahnung von der Arbeit vor Ort: „MINUSTAH does not mean DPKO über alles“ (ibid). Selbst DPKO habe inzwischen realisiert, dass UNDP komparative Vorteile besitzt, die zu ignorieren kontraproduktiv wäre. Dass **im Feld keine DPKO-UNDP Hierarchie** festzustellen ist, liegt allerdings – wie bereits oben beschrieben – auch daran, dass UNDP in den Regionen außerhalb von Port-au-Prince kaum vertreten ist und es so zu nur wenigen Berührungspunkten kommt.

Die Integrierte Mission im Sudan

Die Situation im Sudan

Aus geografischer, politischer, kultureller und demografischer Sicht ist der Sudan am besten zu erfassen, wenn man ihn in zwei große Regionen unterteilt: Den Norden und den Süden. In den nördlichen Regionen befinden sich die meisten städtischen Gebiete, und hier leben überwiegend arabischsprachige Muslime – die jedoch keineswegs eine homogene Gruppe bilden. Im Süden setzt sich die überwiegend von Subsistenzwirtschaft lebende Bevölkerung hauptsächlich aus schwarzafrikanischen Volksgruppen christlichen oder animistischen Glaubens zusammen.



Aufgrund scheinbar **unversöhnlicher Differenzen und Machtkämpfe** haben sich **Norden und Süden des Landes** seit Beginn der Existenz des Sudan fast ständig bekriegt. 1955 – ein Jahr vor der Unabhängigkeit des Sudans von Großbritannien – löste eine Rebellion von Armeeoffizieren aus dem Süden den ersten Bürgerkrieg aus. Nicht eingehaltene Versprechungen bezüglich der Schaffung einer Föderation sowie die Politik der Arabisierung und Islamisierung verschärfen den Konflikt weiter. Der Krieg endete 1972 mit der Unterzeichnung eines Abkommens zwischen Präsident Gaafar Muhammad Nimeira und den Rebellen aus dem Süden, das dem Süden beträchtliche Autonomie einräumte.

Es schlossen sich zehn relativ friedliche Jahre an, bis Nimeira im Januar 1983 die Autonomie-rechte der südlichen Region aufhob, Arabisch zur Amtssprache des Südens erklärte und der Zentralregierung die Befehlsgewalt über die Streitkräfte des Südens übertrug. Kurze Zeit später rebellierten südsudanesischen Soldaten und verweigerten den Gehorsam gegenüber Befehlen, die sie in den Norden verlegen sollten – dies war die Geburtsstunde der südsudanesischen Volksbefreiungsarmee (***Sudan People's Liberation Army, SPLA***) unter der Führung von John Garang. Im September desselben Jahres führte Nimeira die *Scharia* in die Strafgerichtsbarkeit des Sudan ein. In Kombination führten diese beiden Ereignisse zum zweiten sudanesischen Bürgerkrieg.

1985 wurde Nimeira durch einen Militärputsch gestürzt. Im folgenden Jahr fanden Wahlen statt, aus denen Sadiq al-Mahdi als Premierminister hervorging. Ein paar zaghafte Bemühungen, ein Friedensabkommen mit der SPLA zu erreichen, hatten jedoch wenig Erfolg. Der Putsch unter Führung von General Umar al-Bashir brachte 1989 die **Nationale Islamische Front (NIF)** an die Macht. Es folgte eine Phase islamistischer Politik, die den Konflikt weiter verschärfte.

1991 erhielten die südlichen Bundesstaaten ein nicht auf der *Scharia* beruhendes Rechtssystem sowie beträchtliche Autonomie in internationalen Angelegenheiten. Während der gesamten 1990er Jahre fanden unter der Ägide der regionalen Entwicklungsorganisation Intergovernmental Authority for Development Friedensgespräche statt. Während die Kämpfe weitergingen wurden sporadisch Verhandlungen abgehalten.

2002 dann unterzeichneten die National Congress Party (NCP, vormals NIF) und die Sudanesische Volksbefreiungsarmee (SPLA) ein Abkommen, das als „Machakos-Protokoll“ bezeichnet wurde und die Rollen des Staates und der Religion sowie das Recht des Südsudan auf Selbstbestimmung fest schrieb. Das Protokoll ebnete den Weg für weitere Abkommen über die Verteilung von Staatseinkünften und Macht sowie andere Vereinbarungen, die schließlich am **9. Januar 2005** in die **Unterzeichnung des Umfassenden Friedensabkommens** (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA) mündeten. Das CPA enthielt Vorkehrungen zur Beendigung der Feindseligkeiten und zur Rückverlegung der Truppen, womit der zweite sudanesischer Bürgerkrieg offiziell beendet wurde. Im Lauf seiner 22-jährigen Dauer hat dieser Krieg schätzungsweise zwei Mio. Todesopfer gefordert und weitere vier Mio. Menschen aus ihrer Heimat vertrieben.

Das ***Comprehensive Peace Agreement*** besteht aus vier Protokollen, zwei Rahmenabkommen und zwei Anhängen.⁴ Der wichtigste Bestandteil des CPA ist die Bestimmung über die zwei für eine Übergangszeit von sechs Jahren geschaffenen Regierungen: die Regierung der Nationalen Einheit (*Government of National Unity*, GNU) und die Regierung des Südsudan (*Government of Southern Sudan*, GoSS). Gemäß den Bestimmungen des CPA erhielten Präsident al-Bashir und John Garang die Positionen des Präsidenten bzw. des ersten Vizepräsidenten der GNU. Garang wurde außerdem zum Präsidenten des Südsudan designiert. Nach Garangs Tod im August 2005 trat Salva Kir seine Nachfolge an. Offiziell teilen sich NCP, SPLA und andere Gruppen zwar die Macht in der GNU, aber die Regierungsbefugnisse liegen sowohl im formellen als auch im informellen Bereich weitgehend in den Händen der National Congress Party. Das *Comprehensive Peace Agreement* legt überdies einen Zeitplan fest: Innerhalb von dreieinhalb Jahren nach Unterzeichnung des CPA (d.h. bis 2008) sollen landesweite Wahlen abgehalten werden; und innerhalb weiterer zweieinhalb Jahre nach diesen Wahlen (bis 2011) soll in einem Referendum darüber abgestimmt werden, ob der Süden weiterhin Teil des Sudan bleiben oder unabhängig werden will.⁵

Trotz der großen Hoffnungen, das CPA könne dem Sudan Frieden und Stabilität bringen, waren die **Fortschritte bislang eher bescheiden**. Nach zwei Jahrzehnten Bürgerkrieg stellen tief sitzendes Misstrauen und ein Mangel an gutem Willen auf beiden Seiten noch immer beträchtliche Hindernisse für die Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreements* dar.

In Sachen Sicherheit ist der vorsichtige Versuch der **Schaffung einer nationalen Armee** hinter den Zeitplan zurückgefallen. Die so genannten *Joint Integrated Units* – Einheiten, die sich aus Truppen der südsudanesischen SPLA und der im Nordsudan verankerten Sudan Alliance Force (SAF) zusammensetzen – benötigen zusätzliche Ausbildung und Unterstützung für Etat und Ausrüstung (UN Secretary-General Report, 2006, S. 2). Laut Aussage eines Militärbeobachters sind die Einheiten lediglich dem Namen nach integriert: Zwischen Soldaten beider Lager bestünde

⁴ Dies sind: Das Machakos-Protokoll (Juli 2002); das Abkommen über Sicherheitsvorkehrungen (September 2003); das Protokoll über die gemeinsame Ausübung der Macht (Mai 2004); das Abkommen über die Verteilung des Wohlstands (Januar 2004); das Protokoll über die Beilegung des Abyei-Konflikts (Mai 2004); das Protokoll über die Beilegung des Konflikts in den Bundesstaaten Südkordofan/Nuba-Berge und Blauer Nil (Mai 2004); die Implementierungsmodalitäten und Appendices zu den Vereinbarungen über einen dauerhaften Waffenstillstand und Sicherheit (Anhang I); und die Implementierungsmodalitäten und Globale Implementierungsmatrix und Appendices (Anhang II).

⁵ An dieser Stelle sollte auf einen wichtigen Punkt im Zusammenhang mit dem Referendum von 2011 hingewiesen werden. Als unparteiischer Dritter hat UNMIS die Aufgabe dafür zu sorgen, dass die Entscheidung des Südens, Teil des Sudan zu bleiben oder unabhängig zu werden, frei von jeglicher Einschüchterung und Einmischung getroffen werden kann. Von UNMIS wird Respekt gegenüber dem Ergebnis des Referendums erwartet. Der Sicherheitsrat jedoch zöge eindeutig die nationale Einheit der Unabhängigkeit vor. Das bedeutet, dass ein Teil der UNMIS-Strategie darauf hinausläuft, die nationale Einheit für den Südsudan attraktiv zu machen, indem nachhaltiger Frieden, Menschenrechtsgarantien und Armutsminderung in Aussicht gestellt werden (UNMIS, 2005, S. 8).

kein Kontakt und Übungen würden in der Regel getrennt durchgeführt (UNMO A; Fragebogen 16.1.2007). Der ehemalige Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs, Jan Pronk, stellte fest, dass die *Joint Integrated Units* zunehmend eine spaltende Kraft im Land zu werden drohten (Pronk, 2006). Dies wurde im November 2006 besonders deutlich, als es aufgrund von Spannungen zwischen einem SPLA-Kontingents der *Joint Integrated Units* und den Sudanesischen Streitkräften (SAF) zu Gefechten kam. Die Lage eskalierte rapide und es folgten Zusammenstöße, die 150 Todesopfer forderten, darunter auch Zivilisten (UN Secretary-General Report, 2007, S. 1). Nach diesem Zwischenfall erneuerten SPLA und SAF ihr Bekenntnis zu einer formellen Integration der Einheiten (Reuters 2007).

Im Unterschied zur Aufstellung der *Joint Integrated Units* verläuft die **Rückverlegung der SAF ebenso wie der SPLA** im Allgemeinen nach Plan. Allerdings haben Verzögerungen bei der Aufstellung der *Joint Integrated Units* in jüngster Zeit zu einer Verlangsamung der Rückverlegung von SPLA-Truppen aus den Grenzgebieten (Abyei, Blauer Nil und Nuba-Berge) geführt. Beide Armeen behalten auch eine erhebliche militärische Präsenz in den kritischen ölfreien Gebieten bei (UN Secretary-General Report, 2007, S. 2). Außerdem führen andere bewaffnete Gruppen, entgegen den Vereinbarungen des CPA, autonome Operationen durch. Das CPA sieht explizit die Eingliederung dieser Gruppen in die SAF oder die SPLA vor. Trotz der im Januar 2006 erfolgten Integration der *South Sudan Defense Force*, der größten Miliz des Südens, in die SPLA stellen andere bewaffnete Gruppen aber immer noch eine beträchtliche Gefahr für die Sicherheit dar.

Im Juli 2005 trat die **Vorläufige Nationale Verfassung** in Kraft, und im Dezember 2005 wurde die Vorläufige Verfassung des Südsudan gesetzlich verankert. Weniger Fortschritt gab es in anderen Bereichen, insbesondere was die Teilung von Wohlstand und Macht angeht. Um die Auslegung und Implementierung des *Comprehensive Peace Agreements* gibt es daher nach wie vor politisches Gerangel:

- Die Grenzziehung zwischen dem Norden und Süden des Sudan birgt beträchtliche Probleme. Das Fehlen einer Vereinbarung über den Grenzverlauf hat Auswirkungen auf die Truppenrückverlegung, die Verteilung der Öleinnahmen, die Aufstellung der *Joint Integrated Units* und das für 2011 angesetzte Referendum.
- Die nationalen Wahlen, die zunächst für Mitte 2008 geplant waren, müssen möglicherweise auf Mitte 2009 verschoben werden, da bislang kaum etwas zur Vorbereitung der Wahlen unternommen worden ist (UN Secretary-General Report, 2006, S. 4). Die wichtige Wahlkommission, beispielsweise, wurde bislang noch nicht eingerichtet (UN Secretary-General Report, 2006, S. 2).

Insgesamt bleiben die politische Situation verfahren und die Sicherheitslage im Land prekär. Zwar waren die Zusammenstöße zwischen SPLA und SAF im November 2006 die erste größere Verletzung des Waffenstillstands seit Unterzeichnung des CPA, doch sind sie eine deutliche Erinnerung daran, dass Konflikte weiterhin bestehen. In diesem **Umfeld des Misstrauens und der Spannungen** operiert die UN-Mission im Sudan.

Mandat und Struktur von UNMIS

Die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) wurde gemäß Resolution 1590 des UN-Sicherheitsrats vom 24. März 2005 eingerichtet, nachdem das CPA unterzeichnet war. Das übergeordnete **Ziel der Mission** ist es, den am CPA beteiligten Parteien bei seiner Umsetzung zu helfen. Dies schließt nicht nur das Sorgen für Sicherheit und Stabilität und das Leisten von humanitärer Hilfe ein, sondern parallel dazu auch Bemühungen um frühzeitige Rehabilitations- und Wiederaufbau-

aktivitäten und, soweit möglich, Beiträge zur Entwicklung der Infrastruktur, der Institutionen sowie der Wirtschaft (UNMIS, 2005, S. 12).

Auf Empfehlung des Generalsekretärs hat der Sicherheitsrat UNMIS das Mandat erteilt, konkret in folgenden Bereichen Programme durchzuführen:

- **Politische Angelegenheiten:** Gute Dienste, um die Umsetzung des CPA zu erleichtern.
- **Militär:** Überwachung der Umsetzung des Waffenstillstandabkommens.
- **UN-Polizei:** Ausbildung und Kapazitätsaufbau, um die sudanesischen Polizeikräfte auf internationalen Standard zu bringen.
- **Zivile Angelegenheiten:** Verbesserung der Beteiligung der Zivilgesellschaft.
- **Wahlunterstützung:** Sicherstellen, dass Wahlen und Referenda den internationalen Normen entsprechend abgehalten werden.
- **Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit:** Unterstützung der Parteien dabei, Rechtsstaatlichkeit zu fördern und einen nationalen Rechtsrahmen zu entwickeln.
- **Menschenrechte und Schutz von Zivilisten:** Werbung für die Menschenrechte, Überwachung des Schutzes von Zivilisten.
- **Gender:** Bekämpfung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und Förderung des Beitrags der Frauen zum Friedenaufbau.
- **Öffentliche Information:** Förderung der Einrichtung einer klaren, unparteiischen, zuverlässigen und glaubwürdigen Quelle für Informationen.
- **Humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung:** Unterstützung bei der Entwicklung institutioneller Kapazitäten zur Erbringung grundlegender sozialer Dienste; Beitrag zum Umgang mit HIV/AIDS; Förderung umfassender Existenzsicherungsprogramme.
- **Rückkehr und Reintegration:** Koordinierung und Planung von Aktivitäten zur Rückkehr und Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen.
- **Mine Action:** Programm zum Absuchen von Landstrichen nach Minen sowie zur Räumung von Minen; Aufbau landeseigener Kapazitäten in diesem Bereich.
- **Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration:** Unterstützung von DD&R-Programmen; Verbesserung der Sicherheit örtlicher Gemeinschaften.
- **Nachhaltige Entwicklung:** Entwicklung einer Strategie für die Zukunft, die für Gerechtigkeit sorgt und sozioökonomische und ökologische Nachhaltigkeit fördert.

Um die Anstrengungen im Rahmen dieses breit angelegten Mandats zu bündeln und doppelte Ausgaben zu vermeiden, wurde ein integrierter Plan, der *Unified Mission Plan*, erarbeitet, der die Grundsätze der Mission im Detail darlegt und eine einheitliche (integrierte) Organisationsstruktur vorgibt. Im *Unified Mission Plan* heißt es:

The comprehensive strategy to the numerous challenges of the peace process in Sudan must be matched by a unified approach of the entire UN system, which makes sure that initiatives and activities are coherent and mutually reinforcing. Given the complexities of Sudan's political realities, fragmentation or duplication of effort would seriously hamper the prospect of success of the United Nations' mission as a whole. (UNMIS 2005, S. 12).

Die umfassende, integrierte Strategie wurde offiziell in den folgenden **Grundsätzen** verankert:

- All offices, agencies and programs subscribe to one set of objectives;
- All actors subscribe to a shared set of assumptions and parameters;
- All actors have a duty to consult other stakeholders;
- All actors will work collaboratively within common geographic areas, sectors of activity, or areas of thematic focus;
- All actors will maximize the efficiency and effectiveness of shared UN resources;
- All actors have a duty to work within a common framework to reach common decisions under a clear line of command (UNMIS, 2005, S. 13).

Auch die **UNMIS-Organisationsstruktur** spiegelt den integrierten Charakter der Mission wider. UNMIS soll von einem Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs geleitet werden, der die Gesamtverantwortung für das UN-Engagement im Land trägt. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist diese Position jedoch unbesetzt – ein Nachfolger für den Niederländer Jan Pronk, dessen Mandat Ende 2006 auslief, ist noch nicht bekannt. Die übrigen Führungspositionen sind jedoch vergeben. Tayé-Brook Zerihoun aus Äthiopien ist der Principal DSRSG und daher mit Angelegenheiten befasst, die direkt mit dem Friedensprozess und der Regierungsführung zu tun haben. Konkret umfasst sein Zuständigkeitsbereich zivile Angelegenheiten, politische Angelegenheiten, zivile Polizeikräfte, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Wahlunterstützung und öffentliche Information. Als DSRSG/RC/HC füllt Manuel da Silva aus Mozambique mehrere Funktionen gleichzeitig aus. In seinen Aufgabenbereich als *Humanitarian Coordinator* fallen die Verbindungsarbeit im Kontext humanitärer Hilfe, die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kämpfern, die Rückführung und Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, HIV/AIDS, Geschlechtergleichstellung, Minenräumen, Entwicklungskoordination und der Schutz der Zivilbevölkerung. Als *Resident Coordinator* ist da Silva zudem Leiter des *UN Country Teams*. Vervollständigt wird die Führungsspitze von UNMIS schließlich durch den *Force Commander*, den indischen Generalleutnant Jasbir Singh Lidder. Er zeichnet verantwortlich für die militärischen Aufgaben der Mission, insbesondere die Überwachung der *lines of disengagement* sowie den Schutz der eigenen Kräfte.

Was die **personelle Stärke** von UNMIS angeht, so sah die UN-Sicherheitsratsresolution 1590 (vom März 2005) zunächst die Entsendung einer bis 10.000 Mann starken Friedenstruppe zusammen mit 715 Polizisten vor. Diese Personalzahlen wurden jedoch mehrfach aufgestockt, und seit Januar 2007 ist die Obergrenze auf 27.300 Soldaten und 4015 Polizeikräfte festgelegt. Mehr als sechzig Länder haben Truppenkontingente und/oder Polizeikräfte bereitgestellt. Die Zahl der tatsächlich eingesetzten Kräfte ist jedoch weiterhin **erheblich niedriger als vorgesehen** – zum 30. April 2007 befanden sich 8800 Soldaten, 598 Militärbeobachter und 613 Polizisten vor Ort. Hinzu kommen 922 internationale zivile Mitarbeiter, 2398 einheimische zivile Mitarbeiter und 212 *UN Volunteers*.

Da eine Operation dieser Größenordnung ein gewisses Maß an **Dezentralisierung** erfordert, wurde das Einsatzgebiet der Mission in sechs Abschnitte untergliedert: Dschuba, Wau, Malakal, Kadugli, Damazin und Abyei. Außerdem wurden neben dem Hauptquartier in Khartum zwölf Regionalbüros im ganzen Land eingerichtet, die Maßnahmen auf örtlicher Ebene durchführen. Die **Regionalbüros** arbeiten im Rahmen der von der Mission festgelegten spezifischen Parameter; innerhalb ihres geografischen Zuständigkeitsgebiets jedoch soll ihnen bei der Formulierung und Implementierung von Programmen großer Spielraum gewährt werden (UNMIS, 2005, S. 28). Der *Head of Office* in einem bestimmten Gebiet ist als ranghöchster UN-Beamter zugleich UNMIS-Repräsentant vor Ort. Er zeichnet verantwortlich für die Koordination,

Integration und Harmonisierung der gesamten UN-Aktivitäten vor Ort. Alle Mitarbeiter der Mission sind ihm unterstellt.

Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch UNMIS

Kooperation und Weisungshierarchien

Der geeignete Einstiegspunkt für die Beurteilung des integrierten Charakters der Mission ist der *Unified Mission Plan*, durch den alle Akteure verabreden, einander regelmäßig zu konsultieren und ihre Arbeit zu koordinieren, um so die gemeinsam genutzten UN-Ressourcen mit größtmöglicher Effizienz einzusetzen. Damit eng verbunden ist das Bekenntnis zu einer einheitlichen, klaren Befehlsstruktur bzw. einer geordneten Weisungshierarchie zur Erleichterung der Kooperation.

Was die **Kooperation** zwischen den verschiedenen UN-Akteuren betrifft, weist die Situation im Sudan ein Merkmal auf, das bereits in Kapitel 1.4 kurz problematisiert wurde: Mehrere UN-Agenturen (UNDP, UNICEF u. a.) hatten lange vor der Einrichtung von UNMIS Vertretungen im Land aufgebaut und profitieren folglich im Vergleich zu UNMIS von größerer Erfahrung und breiterer Feldpräsenz. Zudem haben viele dieser Organisationen ihre eigenen Verfahrensweisen entwickelt, d.h. UNDP beispielsweise hat seine eigenen Vorschriften hinsichtlich Beschaffung, Personaleinstellung und –entlassung. Laut eines interviewten DD&R-Officers verfügen die Agenturen über eine langjährige *corporate identity*, die im Zuge einer Anpassung an UNMIS aufzugeben sie nicht bereit sind (DD&R Officer C; Interview 30.1.2007). Die Befürchtung scheint verbreitet, dass es beim Zusammentreffen von Friedensmission und Organisationen des *UN Country Teams* nicht zu Synergieeffekten der unterschiedlichen operationellen und organisatorischen Kulturen kommt, sondern dass letztlich **ein System dem anderen aufoktrojiert** wird (DD&R Officer A; Interview 28.11.2006).

Als Konsequenz daraus stoßen Integrationsbemühungen von UNMIS gelegentlich auf Widerstand. Agenturen, die zuvor autonom gearbeitet hatten, spüren widerwillig die Autorität von UNMIS und fühlen sich „erdrückt“, weil UNMIS die Oberaufsicht über manche Programme übernehme, die früher in ihrer Zuständigkeit gelegen hätten (DD&R Officer B; Interview 18.1.2007). Letztlich geben die Agenturen ihre Unabhängigkeit nur widerstrebend auf, aber sie haben meist keine andere Wahl, weil UNMIS Zugriff auf Ressourcen hat, die ihnen selbst fehlen und die sie brauchen. So kann UNMIS den Agenturen z. B. die Benutzung von Jeeps und Hubschraubern sowie Internet-Zugang bieten.

So notwendig es auch ist Aktivitäten zu bündeln, werden im Sudan jedoch Zuständigkeiten und Ressourcen in einer Weise zentralisiert, die die Zusammenarbeit durch die **de facto Errichtung von Hierarchien** behindern. Das (in zwei unabhängigen Interviews geschilderte) Beispiel der Nutzung von UNMIS-Flugzeugen ist besonders aufschlussreich: Wenn es bei einem Flug mehr Passagiere als Sitzplätze gibt, steigt zuerst das UNMIS-Personal ein; erst danach folgen die UNDP-Mitarbeiter, während sudanesisches Personal oftmals gar nicht mit an Bord kommt (Best Practices Officer; Interview 21.11.2006; DD&R Officer A; Interview 28.11.2006). Manchen Agenturen oder Abteilungen Vorrang vor anderen einzuräumen, sendet ein falsches Signal in einer Situation, in der es unerlässlich ist, dass alle an einem Strang ziehen.

Zusätzlich zu dieser Hierarchie zwischen UNMIS und anderen Agenturen scheint es auch zwischen Khartum und der Peripherie eine Rangordnung zu geben. Ressourcen werden „von oben nach unten“ zugeteilt, wobei Khartum die erste Wahl hat, anschließend die Sektoren-Hauptquartiere und erst danach die Team-Standorte. Es wurde berichtet, dass Ausrüstung, die bis zu den Team-Standorten gelangt, meist nur aus in Khartum nicht mehr benötigtem Material besteht. Das Ergebnis ist mitunter alles andere als befriedigend: Zu einem Zeitpunkt

teilten sich am Standort des Aweil-Teams zwanzig Militärbeobachter einen einzigen Computer, einen Schreibtisch und drei Stühle (UNMO E; Fragebogen 16.1.2007.)

Die UNMIS-Beamten tendieren zwar zu einer Konzentration der Zuständigkeiten in Khartum, doch **leidet die klare Befehlsstruktur**, die der *Unified Mission Plan* vorsieht, unter den Realitäten vor Ort: Die Mission hat mit **gravierendem Personalmangel** zu kämpfen. Ein DPKO-Beamter schätzte die Zahl der unbesetzten Stellen auf etwa 40 Prozent. Zudem herrscht eine starke Personalfuktuation. Schwierige Lebens- und Arbeitsbedingungen wurden als mögliche Erklärungen für diese Sachlage genannt. Das Problem ist innerhalb der zivilen Strukturen der Mission besonders akut; das Militär hat offenbar nicht mit dieser misslichen Lage zu kämpfen.⁶

Der Personalmangel bei UNMIS hat beträchtliche Auswirkungen auf die Arbeit der Mission, und das Verhältnis von UNDP und UNMIS macht dies anschaulich. Anders als in Haiti, wo die Regionalbüros von MINUSTAH – wie bereits beschrieben – kaum mit UNDP in Kontakt kommen, da UNDP in den Regionen praktisch nicht präsent ist, stellt sich die Situation im Sudan genau umgekehrt dar: UNDP hat mehr Standorte im ganzen Land, so dass es für UNMIS schwierig ist, die eigene Autorität in Regionen, in denen sie nicht präsent ist, durchzusetzen. Die Situation hat zwei unmittelbare Konsequenzen. Zum einen ist es einigen Agenturen im Sudan gelungen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit zu bewahren. Beispielsweise hat UNDP eisern auf die Unabhängigkeit des UNDP Rechtsstaat-Programms von UNMIS bestanden (Best Practices Officer; Interview 21.11.2006). Zum anderen verfolgen die Agenturen ihre eigenen Programme, sobald sie die Möglichkeit haben autonom zu operieren – mit dem Ergebnis, dass Aktivitäten dupliziert werden. Dies läuft dem Grundsatz der Mission zuwider, die gemeinsam genutzten Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen.

Nicht nur die Zusammenarbeit zwischen UNMIS und den Organisationen aus dem *UN Country Team*, sondern auch die zwischen dem **zivilen und dem militärischen Teil von UNMIS** erwies sich als heikel. Auf der einen Seite bemängelten die Militärbeobachter den Mangel einer klaren Befehlskette unter Zivilisten und die damit verbundene Langwierigkeit ihre Entscheidungsprozesse. Die befragten Zivilisten auf der anderen Seite berichteten, das militärische Personal habe oft keine ausreichenden Kenntnisse davon, was für die Mission erforderlich sei. Beide Seiten hegen offenbar **Vorurteile** gegeneinander – im Ergebnis mangelt es häufig an gegenseitigem Verständnis und an Koordination. Laut Angaben mehrerer Befragter hat das gegenseitige Unverständnis zur Entstehung von *de facto* **parallelen Befehlsketten** – zivile und militärische – und einer Misskommunikation zwischen beiden Seiten geführt. In einem Fall war der Teamstandort-Kommandeur ausdrücklich davor gewarnt worden, Verbindung zu zivilen UNMIS-Mitarbeitern aufzunehmen. Als er dennoch einen Beamten der Transportbereitschaft kontaktierte, wurde er von seinem Vorgesetzten abgemahnt (UNMO E; Fragebogen 16.1.2007). Obwohl ein Einzelfall verdeutlicht dieses Beispiel die alles andere als optimale Zusammenarbeit.

Der Mangel an zivil-militärischer Koordination trägt ebenfalls zur Duplizierung bei. Ein Militärbeobachter berichtete, es gäbe nur sehr wenige gemeinsame Patrouillen von Zivilisten und Militärs. Zivilisten und Militärs würden teilweise zur selben Zeit im selben Gebiet Patrouillen fahren – allerdings jeder für sich. Dies führt zu Problemen, denn oft stellen Dorfbewohner den Militärbeobachtern Fragen, die diese nicht beantworten können oder bitten um Versorgungsgüter, die diese nicht liefern können. Offensichtlich sind der Bevölkerung die Unterschiede

⁶ Die meisten Zivilisten gaben an, dass starker Personalmangel die Arbeit der Mission behindere. Die UNMOs hingegen beobachteten beim Militär kein derartiges Phänomen. Außerdem wurden die UNMOs manchmal gebeten, freiwillig zivile Funktionen zu übernehmen, was den Angaben, dass der Personalmangel in den zivilen Aufgabenbereichen akuter sei, Glaubwürdigkeit verleiht (UNMO A und C, 2007).

zwischen den verschiedenen Teilen einer UN-Friedensmission häufig nicht klar. Sie verstehen daher nicht, wie UN-Soldaten einzig dazu in ihre Gegend kommen können, um zu überprüfen, ob Truppen verlegt worden sind und warum die Militärbeobachter ihnen keine Lebensmittel und kein Wasser mitbringen. Einige Militärs ersuchten die Zivilisten daher um **gemeinsame Patrouillen**, und es wurden wöchentliche Einsatzpläne ausgetauscht. Diese Koordination führte zu effizienteren und tatsächlich von Soldaten und Zivilisten gemeinsam durchgeführten Patrouillen. Es blieb hierbei jedoch leider bei sporadischer Kooperation. Das **Fehlen etablierter Arbeitsbeziehungen** zwischen dem militärischen und dem zivilen Teil der Mission hat zur Folge, dass beide Teile der Mission weiterhin meist isoliert voneinander operieren.

Die **personelle Unterbesetzung von UNMIS** hat überdies zwei vollkommen unterschiedliche Konsequenzen für die Weisungshierarchien innerhalb der Mission. Einerseits bedeutet der Mangel an qualifizierten Beamten, dass rangniedrige Mitarbeiter mit wenig Ausbildung und Erfahrung (z. B. *UN Volunteers*) ins Feld geschickt werden. Der zentralisierte Charakter der Mission hat dann u. U. ein **Mikromanagement** der Mission von Khartum aus zur Folge. Es wurde von Fällen berichtet, wo rangniedrige Mitarbeiter im Feld nicht die erforderlichen Befugnisse übertragen bekamen, um notwendige Entscheidungen zu treffen. Zum Beispiel waren die Fahrzeuge im Sektor Dschuba nicht mit regenzeittauglichen Reifen ausgerüstet. Der für den Fuhrpark vor Ort zuständige Mitarbeiter hatte jedoch nicht die Befugnis zur direkten Materialanforderung in Khartum und in Folge dessen kamen keine Reifen im Sektor an (UNMO C; Fragebogen 16.1.2007). Es ist in diesem Zusammenhang problematisch, wenn das Personal in Khartum zwar über die übergeordnete Weisungsbefugnis, aber nur über unzureichende Informationen verfügt (DD&R Officer B; Interview 18.1.2007). Diese Einschätzung wurde von einem Militärbeobachter bestätigt, der feststellte, dass seine Vorgesetzten Berichte kaum läsen, aber dennoch zentrale Entscheidungen trafen (UNMO D; Fragebogen 16.1.2007).

Andererseits führt der Personalmangel bei UNMIS auch dazu, dass Vorgesetzte keine Zeit haben, jeden einzelnen Aspekt einer Operation zu beaufsichtigen und in Folge dessen eine „**laissez-faire**“-**Haltung** einnehmen (DD&R Officer B; Interview 18.1.2007). Erfahrene Mitarbeiter haben oft beträchtlichen Spielraum und besitzen eine große Handlungsfreiheit, da sie oft mehrere unbesetzte Stellen gleichzeitig ausfüllen. Ein UNMO, der bei der Notfallplanung dringend benötigt wurde, stieg aufgrund des häufigen Personalwechsels sehr schnell zum ranghöchsten Beamten auf. So „fast ständig in einer Übergangssituation“, musste er seine „Stellenbeschreibung selbst verfassen“ (UNMO A; Fragebogen 16.1.2007). Wie dieses Beispiel zeigt, sind Verantwortung und Weisungsbefugnis in der Praxis oft größer als auf dem Papier und nicht immer sind sie innerhalb einer klaren Befehlskette eindeutig zugeordnet. Aber der eigentliche Grund dafür, dass erfahrene Personal in allen Bereichen „an der langen Leine“ geführt wird, liegt darin, dass dies der einzige Weg zu sein scheint die Arbeit erledigen zu können (UNMO C; Fragebogen 16.1.2007). Das insgesamt sehr breite Spektrum an Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen deutet darauf hin, dass es **keine einheitlichen Weisungshierarchien** gibt.

Personal: Ausbildung und Networking

Obwohl die UNMIS-Dokumente die einheitliche Struktur der Mission stets betonen, scheint das Konzept nicht bis zu den Personen durchgedrungen zu sein, die für seine praktische Umsetzung verantwortlich sind. Einige, aber nicht alle Militärbeobachter berichteten, ein kurzes Briefing zum Konzept Integrierter Missionen erhalten zu haben. Die Ausbildung der zivilen Kräfte im Vorfeld eines Einsatzes umfasst jedoch keinen ausgewiesenen Teil, in dem erläutert würde, was unter Integration zu verstehen ist. Es gibt auch später keinen *retreat* oder *workshop*, der die Erwartungen an die Einzelnen darlegt, die im Rahmen einer Integrierten Mission tätig werden sollen.

Folglich hatten viele der für diese Studie Befragten **kein klares Bild** von Integrierten Missionen generell oder von dem *Unified Mission Plan* für den Sudan im Besonderen. Militärbeobachter schnitten im Allgemeinen besser ab als ihre zivilen Kollegen. Auf diesen Zustand hin befragt gab einer der Zivilisten an, die höheren Etagen der Missionshierarchie schienen einfach „davon auszugehen“, dass das Integrationskonzept von allen verstanden worden sei. Der Grad an Integration, den es bislang gäbe, sei aber spontan entstanden, weil Integration der effektivste Weg sei, Arbeit zu erledigen (DD&R Officer A; Interview 28.11.2006). In diesem Sinne wäre die Integration eher als ein *ad-hoc*-Prozess denn als eine systematische Strategie anzusehen.

Da es sich also letztlich durch die **Personen vor Ort** entscheidet, ob die verfügbaren Ressourcen zum bestmöglichen Nutzen eingesetzt und vernünftige Entscheidungen getroffen werden, spielt der **Personalauswahlprozess** eine entscheidende Rolle. Einer der Befragten warnte vor einer vorschnellen oder politisch motivierten Auswahl geeigneter Kandidaten. Vor einer Einstellung sei es wichtig abzuwägen, wie sich eine neue Person in das Gefüge der Organisation eingliedern würde. Die meisten Befragten wiesen darauf hin, dass neu eingestellte Mitarbeiter mit den Funktionsweisen des UN-Systems bereits vertraut sein sollten und Kenntnisse in Hinblick auf die Charakteristiken und Erfordernisse der spezifischen Mission mitbringen sollten. Dies helfe den Zusammenhalt zwischen den Mitarbeitern zu stärken. Allerdings müsse es bei UNMIS meist „schnell gehen“, so dass Teams oft in aller Eile aufgestellt würden, ohne der Zusammensetzung die nötige Aufmerksamkeit zu widmen (DD&R Officer A; Interview 28.11.2006).

Neben der Auswahl der am besten ausgebildeten Leute sind für das Funktionieren einer Mission auch die **persönlichen und informellen Beziehungen** unter den Mitarbeitern wichtig. Auf der Führungsebene können die Beamten der verschiedenen Agenturen meist auf institutionalisierte Kanäle zurückgreifen, um miteinander zu kommunizieren. Besonders auf den unteren Ebenen ist dies jedoch häufig nicht der Fall. Hier bleibt es dem Einzelnen überlassen Kontakte zu knüpfen. Insgesamt haben die informellen Kontakte zwei Seiten: Einerseits ist ein persönlicher Kontakt zwischen den Mitarbeitern für eine effektive Zusammenarbeit erforderlich; andererseits können informelle Beziehungen außerhalb der formalen Kanäle die Prinzipien der Mission unterlaufen.

Im Hinblick auf persönliche Kontakte sind die **zivil-militärischen Beziehungen** besonders schwierig. Ein Militärbeobachter gewann den Eindruck, Zivilisten hätten Angst mit ihm in Verbindung zu treten. Erst nachdem er begann, regelmäßig an Besprechungen mit den Zivilisten teilzunehmen, konnte eine funktionierende Arbeitsbeziehung hergestellt werden (UNMO D; Fragebogen 16.1.2007). Die starke **Personalfuktuation** und die unterschiedlichen **Einsatz-Zeitpläne** machen die Sache jedoch kompliziert. So gilt zum Beispiel für Militärbeobachter aus den meisten europäischen Ländern eine typische Einsatzdauer von sechs Monaten. Rechnet man die Zeiten ein, die für Ausbildung und Urlaub abgehen, wird fast die Hälfte der Einsatzdauer außerhalb des Einsatzortes verbracht. Das erschwert natürlich den Aufbau von Beziehungen zu Mitarbeitern in anderen Agenturen, die für eine effektive Zusammenarbeit offenbar entscheidend sind. Die hohe Fluktuationsrate bei den zivilen Agenturen lässt darauf schließen, dass es auch hier Schwierigkeiten dabei gibt dauerhafte Arbeitsbeziehungen aufzubauen. Trotz allem muss aber immer wieder der Versuch unternommen werden andere **operationelle Kulturen** zu verstehen und mit dem jeweiligen Gegenüber in den Agenturen oder beim Militär zusammenzuarbeiten (Best Practices Officer; Interview 21.11.2006).

Ein Ausdruck der großen Bedeutung persönlicher Kontakte im Sudan ist die Tendenz sich in vielen Bereichen – außerhalb der offiziellen Kanäle – auf informelle Beziehungen zu verlassen, z.B. beim Informationsaustausch oder bei der gemeinsamen Nutzung von Geräten und Aus-

rüstung. Einer der Militärbeobachter beschrieb UNMIS als ein Umfeld, in dem „die Leute nur dadurch arbeiten und überleben können, dass sie Beziehungen geknüpft haben“ (UNMO A; Fragebogen 16.1.2007). Es ist indessen schwierig, **Umfang und Reichweite informeller Netzwerke** richtig zu beurteilen. Ein DD&R-Officer in Khartum betonte, es gäbe Verfahrensvorschriften, die keinesfalls umgangen werden könnten (DD&R Officer C; Interview 30.1.2007). Dennoch ist es plausibel anzunehmen, dass die Zentralisierung der Befugnisse und Ressourcen in Khartum dazu beiträgt, dass das Potenzial für die Entstehung von Kanälen zunimmt, die zweckmäßiger als die regulären sind. Informelle Netzwerke können sich so auf Kosten der offiziellen Zusammenarbeit zwischen Agenturen etablieren, Weisungsstrukturen verwischen und möglicherweise Ineffizienz hervorrufen. Besonders das Militär steht den informellen Netzwerken ablehnend gegenüber, weil es den Eindruck hat, von einer eng zusammengeschweißten Gruppe an Zivilisten bewusst außen vor gehalten zu werden. Einer der Militärbeobachter stellte beispielsweise einen Unterschied in der Versorgung der zivilen und der militärischen Sektionen der Mission fest, begründet durch die Klassifizierung der Vereinten Nationen als zivile Organisation (UNMO E; Fragebogen 16.1.2007). Ob dies eine korrekte Darstellung der Lage ist, kann nicht beurteilt werden; der Eindruck jedoch trägt ohne Zweifel zum mangelnden Verständnis beider Seiten füreinander bei.

Die Integrierte Mission in Liberia

Die Situation in Liberia

Die Wurzeln des liberianischen Konfliktes sind sozio-kultureller, wie auch ökonomischer und politischer Art. Sie reichen von schwacher Staatlichkeit, Machtmissbrauch und Ethnisierung der politischen Macht, über soziale und ökonomische Ungleichheiten, extreme Armut, bis hin zu Misswirtschaft und illegaler Ausbeutung natürlicher Ressourcen (Diamanten, Gold, Kautschuk, Holz). Hinzu kommt die Lage in einer Region, in der die Verfügbarkeit von Kleinwaffen, arbeitslosen Jugendlichen, Flüchtlingen und ehemaligen Kombattanten ein großes Konfliktpotential darstellt.



Liberia wurde 1820 von ehemaligen amerikanischen Sklaven gegründet, und obwohl die indigene Bevölkerung mit 16 verschiedenen ethnischen Gruppen 95% der Bevölkerung ausmacht, wurde Liberia bis in das 20. Jahrhundert von der Partei der amerikanisch-liberianischen Elite regiert. Durch den Putsch von Samuel Doe kam es 1980 erstmals zur Machtübernahme durch eine indigene Regierung. Allerdings war dies auch der Anfang steigender ethnischer Rivalitäten um nationale Macht und die Kontrolle der Ressourcen. Doe nutzte seine Herrschaft zur systematischen Privilegierung seiner eigenen ethnischen Gruppe und zur gewaltsamen Unterdrückung anderer ethnischer Gruppen. Seine Regierungszeit war von Misswirtschaft, Korruption und Gewaltherrschaft geprägt.

Der **vierzehnjährige liberianische Bürgerkrieg** (1989 – 2003) begann mit der Invasion einer Rebellenarmee unter Führung von Charles Taylor, die aus der benachbarten Elfenbeinküste nach Liberia eindrang (Paes, 2005, S. 98). Die Regierung unter Samuel Doe konnte der Bedrohung durch Taylor außerhalb der Hauptstadt Monrovia nur wenig entgegensetzen, so dass Taylor in den Gebieten unter seiner Kontrolle eine parallele Staatsstruktur errichten konnte. Bis zum Sommer 1996 blieb das militärische Gleichgewicht in Liberia unverändert und dreizehn Friedens-

abkommen scheiterten. Dabei war der Konflikt von einer fortlaufenden Multiplizierung ethnisch definierter Rebellengruppen charakterisiert, die unter Anwendung brutalster Gewalt (Massaker an der zivilen Bevölkerung, Folter, systematische Vergewaltigungen, Verstümmelungen, Rekrutierung von Kindersoldaten) um die nationale Macht kämpften. Schließlich kam es unter internationaler Vermittlung zu dem Friedensvertrag von Abuja und anschließend zu Wahlen, aus denen Taylor im Juli 1997 als Präsident hervorging (Paes, 2005, S. 99).

Der Bürgerkrieg setzte sich jedoch unter Taylors Regime, das durch interne Konflikte und massive Menschenrechtsverletzungen charakterisiert war, fort. Dabei zerstörte er nicht nur die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen Liberias, sondern trug auch zur Entwicklung eines regionalen Konfliktsystems bei, das durch grenzüberschreitende Bewegungen von Söldnern, Waffen und geraubten Bodenschätzen gekennzeichnet ist. Erst das am 18. August 2003 unter Beteiligung aller Konfliktparteien abgeschlossene Accra- Friedensabkommen lieferte die Grundlage für eine Beendigung des Bürgerkrieges, der in Liberia insgesamt über 250.000 Opfer und 800.000 Flüchtlinge bei einer Gesamtbevölkerung von nur 2,5 Mio. Menschen gefordert hatte (ibid, S. 98). Eine im Oktober 2003 eingesetzte Übergangsregierung wurde im November 2005 nach weitgehend friedlichen, demokratischen Wahlen durch die Regierung der neuen Präsidentin Ellen Johnson-Sirleaf abgelöst.

Auch das heutige Liberia ist noch **von dem langen Konflikt gezeichnet**. Gemeinsam mit seinen Nachbarländern gehört Liberia zu den am wenigsten entwickelten Ländern weltweit. Aufgrund mangelnder Daten gibt es derzeit keinen Human Development Index für Liberia, doch Schätzungen zufolge lebt ca. die Hälfte der Bevölkerung von weniger als einem halben US-Dollar am Tag und mehr als 85 Prozent sind arbeitslos. Das jährliche Pro-Kopf-Einkommen beträgt lediglich 163 US-Dollar, etwa ein Zehntel des Einkommens vor Ausbruch des Konfliktes. Insgesamt hat Liberia wenige Chancen, die Millenniumsentwicklungsziele in den Bereichen Armutbekämpfung, Kindersterblichkeit, Bildung oder HIV/AIDS zu erreichen. Das aktuelle Wirtschaftswachstum ist weder gleichmäßig auf die Bevölkerungsgruppen verteilt noch basiert es auf einem nachhaltigen Management der nationalen Ressourcen. Die Tatsache, dass ungefähr die Hälfte der Gesamtbevölkerung unter 20 Jahre alt ist, macht deutlich, wie wichtig die soziale und ökonomische Entwicklung des Landes nicht nur für die Bekämpfung der Armut, sondern auch für langfristige Perspektiven von Stabilität und Frieden sind.

Mandat und Struktur von UNMIL

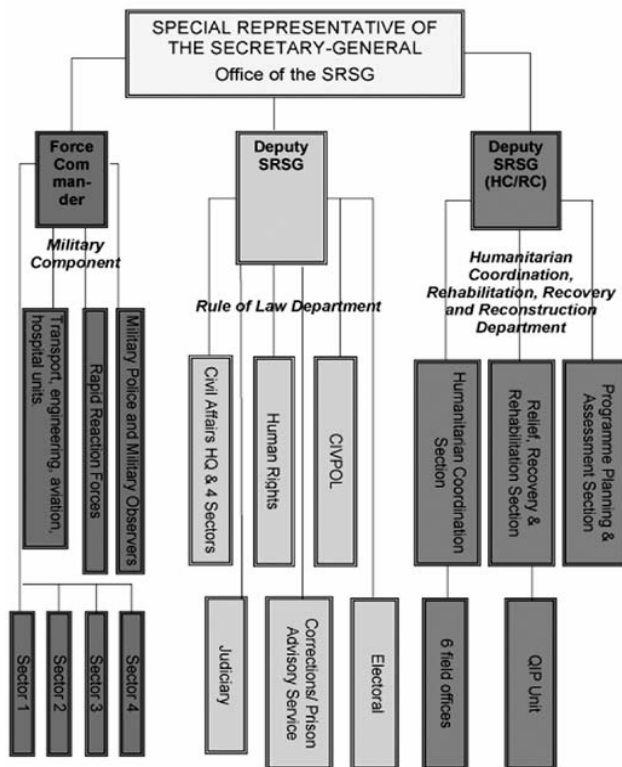
Die *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL) wurde durch die Sicherheitsratsresolution 1509 vom 19. September 2003 ins Leben gerufen, um die Umsetzung des Friedensabkommens von Accra zu überwachen. Sie ist ausgestattet mit einem robusten militärischen Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta, und ihr **Mandat** umfasst fünf Bereiche:

- Unterstützung bei der Umsetzung des Waffenstillstandes;
- Schutz von UN-Mitarbeitern und UN-Einrichtungen sowie von Zivilisten;
- Unterstützung bei humanitären Aufgaben und der Förderung der Menschenrechte;
- Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors;
- Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensprozesses.

Zwischenzeitlich wurde das Mandat durch ein sechstes Element ergänzt, nämlich die Gefangennahme von Charles Taylor, um ihn in Sierra Leone vor Gericht zu stellen. Seit Taylors Verhaftung im März 2006 hat sich dieser Punkt jedoch erledigt: Taylor muss sich derzeit wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vor dem *Special Court* verantworten.

Aktuell reicht das Mandat von UNMIL (nach bereits zahlreichen Verlängerungen) bis zum 30. September 2007. Zur Erfüllung aller genannten Aufgaben arbeiten innerhalb von UNMIL derzeit 13.854 Soldaten und 206 Militärbeobachter, 1202 Polizisten, 527 internationale und 925 lokale zivile Mitarbeiter und 246 *UN Volunteers*; und das Jahresbudget der Mission liegt bei knapp 715 Mio. Dollar.

UNMIL ist derzeit die UN-Mission, in der das Konzept der Integration am weitesten entwickelt ist, jedoch auch am meisten Kritik hervorgerufen hat. Wie die bereits behandelte Missionen hat UNMIL drei Säulen:



- Die **militärische Komponente**, die dem *Force Commander* – hier Lieutenant General Chikadibia Obiakor aus Nigeria – untersteht.
- Das **Rule of Law Department**, das vom DSRSG angeführt wird und zuständig ist für die öffentliche Verwaltung; die Durchführung von Wahlen; den Wiederaufbau der Polizei, der Justiz und des Gefängnisystems sowie für die Förderung der Menschenrechte.⁷
- Das **Humanitarian Coordination & Rehabilitation, Recovery and Reconstruction Department**, das vom DSRSG/RC/HC geleitet wird und für alle Aufgaben im Bereich der humanitären Hilfe und des (sozialen und wirtschaftlichen) Wiederaufbaus zuständig ist.

Quelle: Frerks, 2006

65

⁷ Interessanterweise ist das Training einer neuen liberianischen Armee nicht Teil des Mandats von UNMIL. Diese Verantwortung wurde von den USA übernommen, die dann DynCorp International, eine private Sicherheitsfirma, damit beauftragten (vgl. Frerks, 2006).

Das für die Mission in Liberia jedoch besonders bezeichnende Merkmal ist die Integration des (vormals unabhängigen) **Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)** in die Struktur von UNMIL – bzw. sollte man treffender wohl von der Ersetzung des OCHA sprechen. Durch eine Entscheidung des UN-Generalsekretärs im Juli 2004 wurde die sog. Humanitarian Coordination Section (HCS) ins Leben gerufen, die als *support office* für den *Humanitarian Coordinator* (DSRSG/HC) dienen und so die Koordination der humanitären Hilfe verbessern sollte. Dies war nötig geworden, da die Arbeitsverteilung zwischen OCHA und den *Humanitarian Liaison Officers* von UNMIL nicht ganz reibungslos verlief. Es war ursprünglich geplant, dass OCHA seine Aufgaben fortan unter dem Dach dieser neuen HCS durchführen sollte. Stattdessen wurde das Personal der HCS jedoch im Ergebnis nicht von OCHA, sondern durch *Humanitarian Liaison Officers* von UNMIL gestellt, die zuvor als Verbindung zu OCHA gewirkt hatten und damit nur indirekt mit den weiteren humanitären Akteuren im Land kommuniziert hatten. OCHA, welches schon lange vor der Ankunft von UNMIL in Liberia tätig gewesen war, beschloss daraufhin, das Land zu verlassen.

Die Gründe für die gesamte Entwicklung sind nicht eindeutig. Es scheint aber, als sei die Schaffung der HCS eine Reaktion auf Spannungen zwischen dem Senior Management von UNMIL und OCHA gewesen. Das Bestehen solcher Spannungen erscheint plausibel, wenn man sich vor Augen hält, dass es zwischen den auf Neutralität beharrenden humanitären Organisationen einerseits und militärischen bzw. politisch motivierten Akteuren andererseits nicht selten unterschiedliche Perspektiven und Arbeitsansätze gibt. Möglich ist auch, dass bei UNMIL und OCHA in Liberia persönliche Spannungen hinzukamen. Bemerkenswert ist dann aber, wie schnell die „Einverleibung“ der humanitären Koordinierungsfunktion in UNMIL vonstatten ging: Der Prozess, der zu dieser Entscheidung führte, war intransparent und humanitäre NGOs wurden nicht gehört. Lewis Sida (2005, S. 9) schreibt dazu:

One of the key lessons of the Liberia experience then, is that if the decision to ‚integrate‘ (in fact control) is left in the hands of the senior management of a mission, then the temptation to do so can be overwhelming. As soon as the humanitarian wing takes a different view to the political/military wing then the easiest way to solve the dispute is to take them over. (...) Having the facility to suppress an independent humanitarian voice at the first sign of trouble seems unhealthy.

Ein weiterer bemerkenswerter Aspekt bezüglich der Organisation der VEREINTEN NATIONEN in Liberia bezieht sich auf den Bereich der **Mitarbeitersicherheit**. Zunächst war dieser Bereich durch zwei Verantwortlichkeitsstrukturen gekennzeichnet: Das DPKO war für die Sicherheit des UNMIL-Personals und das Büro des UN-Sicherheitskoordinators (UNSECOORD) für die des sonstigen UN-Personals im Land zuständig. Diese Zuständigkeitsaufteilung im Personalbereich hatte jedoch ungleiche Standards und Unklarheiten beim Sicherheitsmanagement zur Folge. Daher wurde mittlerweile die Aufgabe der Sicherheitskoordination für das gesamte UN-System in Liberia zentralisiert. Sie liegt nun bei der Security Section von UNMIL – einer der größten Abteilungen von UNMIL überhaupt. Der im Jahr 2006 ernannte *Chief Security Advisor*, der nun als Leiter für alle innerhalb von UNMIL und den UN-Organisationen arbeitenden Sicherheitsberater fungiert, ist dem SRSG direkt verantwortlich. Damit ist die Friedensmission in Liberia Vorreiter eines Reformprozesses, der im UN-Sekretariat nach den Anschlägen auf die Vereinten Nationen im Irak im Jahr 2003 entwickelt wurde (Zeebroek, 2006, S. 27).

Analyse der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen durch UNMIL

Folgen der Sicherheitskoordination

Manche humanitären Organisationen betrachten die Restriktionen, die ihnen in Folge der Zentralisierung des Sicherheitsmanagements auferlegt wurden, als Beeinträchtigung ihrer Arbeit und kritisieren, dass Sicherheitsüberlegungen gegenüber humanitären Verpflichtungen der Vorrang eingeräumt wird. Ein Ereignis gleich zu Beginn des Einsatzes von UNMIL ist dabei bezeichnend, denn UNMIL erklärte für zunächst alle Gebiete außerhalb von Monrovia die (höchstmögliche) Sicherheitsstufe V („Evakuierung“). Dies bedeutete den Rückzug auch des humanitären UN-Personals aus den Regionen zurück in die Hauptstadt. Die mögliche Wiederaufnahme ihrer Arbeit wurde von der Stationierung von UNMIL-Truppen abhängig gemacht – und diese waren erst nach fünf Monaten auch außerhalb von Monrovia ausreichend stationiert. Während dieser Zeit führten folglich das Internationale Komitee des Roten Kreuzes und andere NGOs ihre Hilfsarbeiten allein weiter, während die UN-Organisationen in Monrovia in Wartestellung gehalten wurden (Durch, 2004, S. 5). Auch später noch (besonders im Jahr 2006) wurden Sicherheitsrichtlinien immer wieder **von humanitären Akteuren als überzogen betrachtet**, so dass diese Bestimmungen in der Praxis immer mehr an Bedeutung und Beachtung verloren.

Folgen der Integration von OCHA

Die Übernahme der Koordination humanitärer Hilfe durch die Humanitarian Coordination Section von UNMIL, verbunden mit dem Abzug der OCHA-Mitarbeiter, **schadete der Effizienz** der humanitären Hilfe in Liberia deutlich. Durch den Wegfall des Personals von OCHA gingen Expertise und langjährige Erfahrung (aus Zeiten vor UNMIL) verloren. Zudem konnte die HCS die integrative Funktion von OCHA nicht im gleichen Maße erfüllen. OCHA hatte es durch partizipative Ansätze gut verstanden, verschiedene humanitäre Akteure zusammenzubringen. Die HCS hingegen scheint eher durch eine hierarchische Organisationskultur bzw. einen militärischen Umgangston charakterisiert zu sein, so dass viele NGOs sich abgeschreckt fühlen (vgl. Sida, 2005, S. 9).

Auch grundsätzlich bemängeln internationale NGOs wie Ärzte ohne Grenzen oder das Internationale Komitee des Roten Kreuzes, dass die HCS als Teil der Struktur von UNMIL keine neutrale Instanz sei. Um dem eigenen **Neutralitätsanspruch** gerecht zu werden und sich von politischen und militärischen Akteuren abzugrenzen (Vermeidung des „*blurring of the lines*“) arbeiten diese Organisationen nur in Sicherheitsfragen mit der HCS zusammen. Andere Organisationen sehen indessen auch Vorteile, denn die HCS kann einen schnellen Zugang zur „richtigen Person“ innerhalb der Friedensmission ermöglichen, und dies kann NGOs bei manchen Problemen helfen (Zeebroeck, 2006, S. 22). Einige scheinen sich die zivilen UN-Organisationen und NGOs darin zu sein, dass sie bei der Entscheidung über die Integration der humanitären Koordination in die Struktur von UNMIL weitgehend übergegangen wurden. Die mangelnde Transparenz des Entscheidungsprozesses hat zu einem gewissen **Vertrauensverlust** gegenüber der Mission geführt (UN Best Practices Unit, 2004, S. 14).

Konkrete Auswirkungen hatte die **mangelnde humanitäre Koordinationsfähigkeit** von UNMIL auf die Planung der **Rückkehr von Flüchtlingen**. OCHA hatte zwar frühzeitig – und unter Beteiligung verschiedenster Akteure mit humanitärer Expertise – einen Rückkehrplan erarbeitet, doch dieser wurde von UNMIL verworfen: UNMIL setzte stattdessen ein neues Planungsteam ein, das vorrangig aus UNMIL-Personal bestand und einen neuen Plan erarbeiten sollte. Entsprechend kam es zu Verzögerungen (Sida, 2005, S. 12). Problematisch war auch, dass weder NGOs, in

deren Verantwortung die meisten Flüchtlingscamps lagen, noch Personen aus der Gruppe der Flüchtlinge selbst in den neuen Planungsprozess einbezogen wurden. Dies stieß auf Kritik, und wie befürchtet war der von UNMIL weitgehend isoliert entwickelte Plan dann auch relativ einseitig. Er konzentrierte sich vor allem auf die logistischen Vorkehrungen zum Transport der Binnenflüchtlinge, doch weitergehende Aspekte, wie das Vorhandensein von Schulen und wirtschaftlichen Existenzmöglichkeiten sowie der Schutz der Flüchtlinge in ihrer Heimat wurden kaum bedacht (Sida, 2005, S. 12).

Der Grund für die überstürzte Rückführung der Flüchtlinge war wohl die **Wahl im Winter 2005**. Der SRSG wollte, dass möglichst alle Flüchtlinge an ihr teilnehmen könnten und setzte daher auch gegen den Protest humanitärer Organisationen durch, dass die Flüchtlinge vor dem gesetzten Wahltermin, d.h. noch innerhalb der Regenzeit, in ihre Heimatregionen gebracht wurden. Manche mögen sich in dieser Situation an ein Zitat des Leiters der UN-Mission in Liberia im Jahr 1993 erinnern haben, der trocken festgestellt hatte: „If relief gets in the way of peace-making then there will be no relief“ (zitiert nach Weir, 2006, S. 38). Es lässt sich allerdings auch argumentieren, dass die Rückführung **nicht** als Zeichen des Vorrangs politischer Überlegungen vor humanitären Interessen steht: Dann nämlich, wenn man davon ausgeht, dass es durchaus im Interesse der Flüchtlinge war, wählen zu können und die Fehler bei der Rückkehrplanung nicht leichtsinnig in Kauf genommen wurden, sondern sich aufgrund der mangelnden Expertise von UNMIL ergaben (Sida, 2005, S. 12).

Abschließend lässt sich festhalten, dass das UN-System durch den Verlust von OCHA einen **Glaubwürdigkeitsverlust** gegenüber humanitären NGOs erlitten hat, und die Schließung von OCHA zur Verärgerung wichtiger Geldgeber geführt hat. Als Reaktion darauf wurde die HCS inzwischen in einem von UNMIL getrennten Gebäude eingerichtet, so dass der *Humanitarian Coordinator* jetzt über zwei Büros verfügt (Zeebroek, 2006, S. 22). Ob diese räumliche Trennung der HCS von UNMIL jedoch wettmachen kann, was durch die strukturelle Integration der humanitären Koordination an Problemen auftrat, bleibt fraglich.

Zivil-militärische Zusammenarbeit

Zu Beginn der Mission in Liberia war die Mitnutzung militärischer Kapazitäten von UNMIL durch humanitäre UN-Programme laut dem World Food Programme notwendig. Mangels eigener Kapazitäten insbesondere im Bereich Logistik, aber auch zur Absicherung von Aktivitäten im Feld sei die Unterstützung durch UNMIL essentiell gewesen. Mittlerweile versuchen sich jedoch einige UN-Programme in Liberia wieder etwas **von UNMIL zu distanzieren**. Sie tun dies u. a. durch eine farbliche Unterscheidung: Während militärische und zivile UNMIL Einheiten einen schwarzen Schriftzug benutzen, tragen Fahrzeuge von UNDP und anderen Programmen allein blaue Symbole. Dies ist für viele internationale humanitäre Organisationen wichtig, denn in ihren Augen ist die „*black UN*“ militärisch und politisch in Liberia tätig und dementsprechend kein Kooperationspartner für ihre Arbeit. Die liberianische Bevölkerung macht laut Umfragen aber keine Unterscheidung zwischen schwarzer und blauer UN. Überhaupt scheint die Bevölkerung der komplexen Diskussion um Integration und zivil-militärische Zusammenarbeit nur wenig Interesse entgegenzubringen.

Bemerkenswert ist, dass eine Umfrage mit knapp 800 Teilnehmern in Liberia im Januar 2006 eine überwältigend positive Einstellung der Bevölkerung gegenüber UNMIL zeigte (vgl. Krasno, 2006). 91 Prozent sagten, dass UNMIL bislang gute Arbeit geleistet habe, besonders hinsichtlich Stabilisierung und Sicherheit, aber auch bei der Implementierung von *Quick Impact Projects* sowie bei der Durchführung der ersten freien Wahlen. Bei einer so positiven Stimmung gegenüber UNMIL mag es zunächst verwundern, dass humanitäre Organisationen sich trotzdem

abgrenzen wollen. Es ist aber nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass im heutigen Medienzeitalter das Verhalten einer Hilfsorganisation gegenüber einer UN-Friedensmission in einem Teil der Erde gleichzeitig auch in alle anderen Regionen der Welt transportiert wird. Ist die Stimmung gegenüber den Vereinten Nationen in einem anderen Land schlecht und eine NGO wird durch ihr Verhalten in Liberia mit den Vereinten Nationen identifiziert, so kann dies unbeabsichtigt negative Folgen haben. Viele humanitäre Organisationen beschränken sich daher darauf, Hilfe von UNMIL nur in absoluten Notfällen anzunehmen.

Die positive Bewertung der von UNMIL durchgeführten Quick Impact Projekte wird auch nicht von allen humanitären Organisationen geteilt. Da UNMIL die humanitäre Arbeit lediglich unterstützen und erleichtern nicht aber selbst durchführen soll, geht UNMIL mit den *Quick Impact Projects* nämlich zeitweise über das eigene Mandat hinaus und tritt in Konkurrenz zu den NGOs. Eine effizientere **Aufgabenteilung** zwischen UNMIL und humanitären Organisationen wäre es wohl, wenn UNMIL sich stärker auf Infrastrukturprojekte konzentrierte (Sida, 2005, S. 21).

Ein praktisches Hindernis für die zivil-militärische Zusammenarbeit innerhalb von UNMIL besteht in der **räumlichen Trennung der Mission**. Aufgrund der schlechten Infrastruktur in Monrovia wurde UNMIL auf drei verschiedene Hauptsitze aufgeteilt, was insbesondere zu einer Trennung der zivilen von der militärischen Komponente führte. Die räumliche Distanz zwischen den beiden Komponenten entspricht etwa einer dreißigminütigen Autofahrt. Dies wirkte sich negativ auf die Kohärenz der Mission aus, da die Herausbildung zweier Befehlsstrukturen (eine zivile und eine militärische) begünstigt wurde. Ein Beispiel dafür, dass auch der Informationsaustausch verbessert werden muss, liegt (wie schon im Sudan) in der **Situation der Militärbeobachter**. UNMILs unbewaffnete Militärbeobachter sind im gesamten Land stationiert, um dem *Force Commander* über Entwicklungen der Sicherheitslage zu berichten. Bei ihren Erkundungen kommt es häufig zu der Situation, dass sie um Hilfsleistungen gebeten werden, diese aber aufgrund ihres Mandats nicht gewähren können. Wichtig wäre hier, dass die Informationen über den humanitären Bedarf im Land nicht nur innerhalb der militärischen Komponente von UNMIL verbleiben, sondern an ziviles Personal weitergegeben werden.

Fazit mit Empfehlungen

Die Schaffung integrierter Missionen ist ein Versuch zur Steigerung der Effizienz des Friedensengagements der UN, der nach den Fehlschlägen in den 1990er Jahren unternommen werden musste. Um nachhaltig friedliche Strukturen schaffen zu können, müssen politische, militärische, humanitäre und entwicklungspolitische Akteure so weit wie möglich zusammenarbeiten. Es geht also nicht um das **Ob**, sondern vielmehr um das **Wie** der Integration (vgl. Weir, 2006, S. 46).

Die Mission auf **Haiti** zeigt, wie das Konzept relativ erfolgreich umgesetzt werden kann. Obschon dort kein *integrated mission plan* existiert und das Problem der verschiedenen langen Planungseinheiten von MINUSTAH und UNDP noch nicht gelöst ist, funktioniert die Zusammenarbeit innerhalb von MINUSTAH und zwischen MINUSTAH und UNDP besonders beim wichtigen DD&R-Programm und bei den Wahlen sehr gut. Wie beschrieben, sieht selbst UNDP in der Kooperation mit MINUSTAH im Bereich DD&R ein exportfähiges Modell für weitere Länder. Haiti ist in manchen Dingen jedoch ein Sonderfall. Zum einen hatte MINUSTAH zahlreiche Vorgängermissionen auf Haiti, während derer bereits wichtige Erfahrungen im DPKO gesammelt werden konnten. Folglich herrscht zwischen den Organisationen des *UN Country Teams* und MINUSTAH kein Ungleichgewicht in Sachen Landeskenntnis. Zum anderen ist MINUSTAH unter allen UN-Akteuren in Haiti zahlenmäßig am besten vertreten. Da es im Landesinneren neben MINUSTAH kaum UN-Akteure gibt, ist die Kooperation zwischen MINUSTAH und UNCT auf Port-au-Prince beschränkt – ein Umstand, der Reibungspunkte vermindert.

Die Mission im **Sudan** hingegen hat, trotz des *Unified Mission Plans*, noch etliche Probleme bei der Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen. Eine entscheidende Rolle spielen dabei die Größe des Landes und der chronische Personalmangel der Mission. Auch der häufige Wechsel von Personal hat negative Auswirkungen, da Kooperationen vor allem zwischen Zivilisten und Militärangehörigen auf diese Weise erschwert werden und parallele (zivile und militärische) Befehlsketten entstehen können. Weiterhin ist die Ressourcenverteilung an eine Hierarchie sowohl innerhalb von UNMIS als auch zwischen UNMIS und UNDP gebunden. Bevorzugt wird UNMIS-Personal in Khartum, anschließend UNMIS-Mitarbeiter in den Regionalbüros und erst danach UNDP oder gar lokales Personal versorgt. Dies entspricht mitnichten dem eigentlichen Gedanken von Integration und ist auch deshalb besonders schädlich, weil das *UN Country Team* im Sudan über längere Erfahrung als UNMIS verfügt und in den entlegenen Regionen stärker vertreten ist. Der Versuch, alle Akteure zentral von Khartum aus zu leiten, muss unter diesen Bedingungen schief gehen – insbesondere auch, weil die Stelle des SRSG seit Ende 2006 nicht neu besetzt wurde.

UNMIL wirft als einzig vollständig integrierte Mission die Frage nach der Unabhängigkeit humanitärer Hilfe besonders deutlich auf: Denn dass eine Friedensmission einen DSRSG/RC mit der gleichzeitigen Funktion eines *Humanitarian Coordinator* hat, ist eine Sache – die Integration des vormals unabhängigen OCHA in die Struktur von UNMIL eine ganz andere. Die Rolle eines DSRSG/RC/HC kann man kritisieren, weil in eine Friedensmission eingebettete humanitäre Hilfe nicht länger neutral ist. Man kann es allerdings auch positiv sehen, wenn ein großes Stück der Verantwortung für die humanitäre Hilfe in einem Land bei einer Person mit dem Rang eines Stellvertretenden UN-Sonderbeauftragten liegt. Entscheidungen auf höchster politischer Ebene können so möglicherweise zum Nutzen der humanitären Hilfe beeinflusst werden. Zudem ist es sinnvoll, wenn Initiativen im Bereich der humanitären Hilfe mit dem sicherheits- und entwicklungspolitischen Engagement der Vereinten Nationen verknüpft werden. Spätestens seit der LRRD-Debatte (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*) Mitte der 1990er Jahre ist klar, dass gute Entwicklungszusammenarbeit nicht erst zeitlich versetzt auf die humanitäre Hilfe folgt, sondern in den humanitären Hilfsprojekten bereits angelegt wird. Die Verzahnung von Initiativen in den Bereichen Sicherheit, Entwicklung und humanitärer Hilfe durch die Person des DSRSG/RC/HC könnte so die Effizienz des UN-Peacebuilding insgesamt steigern.

Die **Integration von OCHA** in die Struktur einer Mission ist hingegen eindeutig negativ zu beurteilen. „The dramatic OCHA experience in Liberia will certainly remain in many UN and non UN actors’ memory as a huge waste of time, energy and trust in UN institutions“ (Zeebroek, 2006, S. 32). Das Problem besteht darin, dass durch die faktische Ersetzung von OCHA durch die Humanitarian Coordination Section von UNMIL die humanitäre Hilfe politischen Prioritäten zu einfach untergeordnet werden kann. Humanitäre Hilfe könnte zum Instrument für die Erreichung der Missionsziele werden. Ein DSRSG/RC/HC braucht als Korrektiv ein unabhängiges OCHA unter der Leitung eines starken *Emergency Relief Coordinators*. Es ist gut, wenn diese zwei Stellen in humanitären Fragen miteinander kooperieren aber auch streiten können. Ein unabhängiges OCHA kann dann Einfluss darauf nehmen, dass die humanitäre Komponente innerhalb von Integrierten Missionen ihre Bedeutung wahrt. Zudem hat es sich in der Vergangenheit bewährt, OCHA die Rolle des „honest broker“ (Zeebroek, 2006, S. 32) zwischen den Vereinten Nationen und den NGOs einnehmen zu lassen. NGOs kooperieren traditionell lieber mit einer unabhängigen, ihnen in der Organisationskultur ähnlichen Institution als mit einer Einrichtung wie der HCS.

Abschließend lässt sich festhalten, dass Experten sich einig sind, dass das Konzept der Integration „here to stay“ (Zeebroek, 2006, S. 36), d. h. etwas Bleibendes ist. Grundsätzlich ist es auch ein richtiger und wichtiger Ansatz. Diese Studie **plädiert** jedoch dafür, nicht vollständig integrierte, sondern **semi-integrierte Friedensmissionen** (mit einem DSRSG/RC/HC und einem unabhängigen OCHA) zum Modell künftiger Friedensmissionen zu machen. Nur so können Sorgen bezüglich der Unterordnung humanitärer Hilfe unter politische Prioritäten abgebaut werden. Einige weitere Empfehlungen sind folgende:

- Mitarbeiter in allen Bereichen und auf allen Ebenen des UN-Systems müssen das Konzept und den Sinn Integrierter Missionen kennen. Es ist daher wichtig, entsprechende Trainings zu organisieren. Durch **gemeinsame Trainings** verschiedener im UN-System engagierter Gruppen (zivil und militärisch, Friedensmission und *Country Team* etc.) können Kontakte geknüpft, Vorurteile abgebaut und Verständnis für unterschiedliche Perspektiven geschaffen werden.
- Auch Kontakte und Beratungen mit Akteuren außerhalb der Vereinten Nationen – insbesondere mit den **internationalen und lokalen NGOs** – müssen intensiviert werden, um die Rolle und das Ziel Integrierter Missionen zu erklären und Bedenken soweit wie möglich auszuräumen. Es könnten dazu Richtlinien erarbeitet werden, die bestimmen, wie sich eine Mission gegenüber humanitären Helfern zu verhalten hat. Der DSRSG/HC müsste die Einhaltung dieser Richtlinien dann überwachen.
- In einem Einsatzland arbeitende UN-Organisationen müssen gegenüber den politischen und strukturellen Veränderungen sensibel sein, die sich mit der Ankunft einer UN-Friedensmission ergeben. Sie müssen dafür sorgen, dass sie sowohl in ihren Zentralen als auch im Feld über die nötige **Flexibilität und Expertise** verfügen, um ihre Programme und Projekte in gewissem Maße an die Ziele und Bedürfnisse der Friedensmission anpassen zu können.
- Nicht kurzfristiges, sondern **langfristiges internationales Engagement** ist i. d. R. eine Voraussetzung für nachhaltigen Frieden in Krisenregionen. Um Planungssicherheit für solch langfristige Bemühungen zu gewährleisten, müssen die Einsatzmandate für Friedensmissionen der Vereinten Nationen sowie der Rotationszeitraum für Kontingente stellende Länder verlängert werden. Nur so kann auch der Angst von UNDP und anderen EZ-Organisationen begegnet werden, dass ihre langfristigen Entwicklungsprojekte kurzfristigen Prioritäten der Friedensmission untergeordnet werden.
- **Kohärenz** lässt sich nur erreichen, wenn alle relevanten UN-Akteure systematisch bei der **Planung** einer Mission konsultiert und einbezogen werden. Alle relevanten Akteure heißt, dass die Ziele der konkreten Mission bestimmen sollten, welche Akteure von Beginn an in den Planungsprozess einbezogen und welche Organisationen erst zu späteren Planungsphasen hinzugezogen werden.
- **Erfolgreiche SRSGs** zeichnen sich durch vier Qualitäten aus: 1) Durch große diplomatische Kompetenzen, 2) durch starke Managerkompetenzen, 3) durch eine ausgeprägte Kommunikationskompetenz, und 4) durch moralische Integrität (Fröhlich, 2006, S. 11). Es ist wichtig, dass Personen mit diesen Fähigkeiten den Vereinten Nationen als SRSGs zur Verfügung stehen, damit offene Stellen schnell wieder besetzt werden können und es zu keinen langen Vakanzen (wie im Sudan) kommt.
- Der SRSG sollte schon vor Beginn seines Einsatzes durch **ein ‚Kabinett‘** unterstützt werden, das aus Vertretern des *UN Country Teams*, aus dem künftigen *Force Commander* und den künftigen DSRDGs besteht (Eide, 2005, S. 40). Mit diesen Schlüsselfiguren sollten zu einem

frühen Zeitpunkt im Planungsprozess Vorschläge zu der möglichen Struktur der Mission und den daraus folgende Konsequenzen diskutiert werden.

- Nicht der *Force Commander*, sondern der SRSG sollte dafür verantwortlich sein, die Angemessenheit militärischer „**hearts and minds**“-Strategien und die Zweckmäßigkeit vom Militär durchgeführter **Quick Impact Projects** zu beurteilen. Dabei müssen SRSGs stärker dafür in die Verantwortung genommen werden, dass humanitäre und entwicklungs-politische Prinzipien innerhalb der Mission geachtet werden.
- Auch wenn es paradox klingen mag: **Integration und Dezentralisierung gehören zusammen.** Zwar soll durch Integration das Friedensengagement „aus einem Guss“ ermöglicht werden, so dass eine gewisse Hierarchie in den Entscheidungsstrukturen notwendig ist, doch die Zentrale(n) dürfen kein Mikromanagement anstreben. Mitarbeiter im Feld müssen auch selbst Entscheidungen treffen und Eigeninitiative zeigen dürfen.
- **Institutionelles Lernen** innerhalb der Vereinten Nationen muss gefördert werden. Die Best Practice Unit des DPKO muss gestärkt und die *Lessons Learned* der verschiedenen UN-Organisationen müssen besser vernetzt und zugänglich gemacht werden. Die zunehmende Umsetzung des Konzepts Integrierter Missionen sollte durch unabhängige Evaluationen (möglichst in Echtzeit) begleitet werden.

Bibliographie

- Burghardt, Diana und Tobias Pietz. 2006. „Themenbereiche und Konfliktfelder zivil-militärischer Beziehungen“. *Handreichung*. Bonn : BICC, November.
(www.bicc.de/publications/other/handreichung_zivil-mil/handreichung_zivil-mil.pdf)
- Cavallaro, James et al. . 2005. „Keeping the Peace in Haiti? – An Assessment of the United Nations Stabilization Mission in Haiti, Using Compliance with its Prescribed Mandate as a Barometer for Success“. Harvard Law Student Advocates for Human Rights, Cambridge, Massachusetts & Centro de Justicia Global, Rio de Janeiro and Sao Paulo, Brazil, March.
(www.globalpolicy.org/security/issues/haiti/2005/0300keeppeace.pdf)
- Durch, William, et al. . 2004. „Strengthening UN Secretariat Capacity for Civilian Post-Conflict Response“. Discussion paper. 30 May.
(www.cic.nyu.edu/archive/conflict/Durch,%20Strengthening%20UN%20Secretariat%20Capacity,%20draft%2005-30-04.pdf)
- Eide, Espen Barth, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, und Karin von Hippel. 2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. May.
(www.globalpolicy.org/security/peacekpg/general/2005/05integrated.pdf)
- Escola de cultura de pau. *Liberia*.
(www.escolapau.org/img/programas/desarme/mapa/liberiai.pdf)
- Faubert, Carrol. 2006. *Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-Affected Countries: Case Study Haiti*. UNDP Evaluation Office.
(www.undp.org/eo/documents/thematic/conflict/Haiti.pdf)
- Franke, Volker. 2006. „The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations“. *International Journal of Peace Studies*, Vol. 11 (2), Autumn/Winter, S. 5-25.
- Frerks, Georg et al. . 2006. *Principles and Pragmatism. Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia*, May. (www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/AMMF-6QDDKH?OpenDocument&Click)
- Fröhlich, Manuel. 2006. „The Peace-Makers: Zur Rolle der Special Representatives des UN-Generalsekretärs“. Paper zur ÖGPW 3 Länder Tagung „Politik und Persönlichkeit“ vom 30.11.-02.12.2006 (www.oegpw.at/tagung06/papers/ak6_froehlich.pdf)
- International Crisis Group. 2003. „Rebuilding Liberia: Prospects and Perils“. *Africa Report No 75*. Januar.
- International Crisis Group. 2007. „Haiti: Justice Reform and the Security Crisis“. *Policy Briefing, Latin America/ Caribbean Briefing No 14*, Januar. Port-au-Prince/Brussels.
(www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4639&l=1)
- International Displacement Monitoring Centre. 2006. „Key challenge is ensuring sustainability of IDP return. A profile of the internal displacement situation“. 3 August. ([www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/513E585EC40D0821C12571BF002D242E/\\$file/Liberia+-August+2006.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/513E585EC40D0821C12571BF002D242E/$file/Liberia+-August+2006.pdf))
- Krasno, Jean. 2006. „Public Opinion Survey of UNMIL’s Work in Liberia“, (pbpu.unlb.org/pbpu/library/Liberia_POS_final_report_Mar_29.pdf)

- Leininger, Julia. 2006. „Democracy and UN Peace-Keeping. Conflict Resolution through State-Building and Democracy Promotion in Haiti“. *Max Planck UNYB 10*, S. 465-530.
- Mani, Rama. 2006. „Déjà vu or Something New? – Lessons for Future Peacebuilding from Haiti“. *Sicherheit und Frieden*, Vol. 24 (1), S. 11-16.
- MINUSTAH. Siehe Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.
- Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti. Website. (www.minustah.org, www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/)
- Mowjee, Tasneem. 2006. Humanitarian Agenda 2015: Sudan Country Study“. *Briefing Paper*. Feinstein International Center, Juli. (fic.tufts.edu/downloads/HA2015SudanCountryStudy.pdf)
- Muggah, Robert. 2005. „Securing Haiti’s Transition: Reviewing Human Insecurity and the Prospects for Disarmament, Demobilization, and Reintegration“. *Occasional Paper No. 14*. Small Arms Survey, Geneva, October.
- OCHA. Siehe United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.
- Paes, Wolf-Christian. 2005. „State-building im Regenwald: Die Vereinten Nationen in Liberia“. In Ratsch et al. Hrsg., *Friedensgutachten 2005*, Münster, Lit Verlag, S. 97-105.
- Pietz, Tobias und Diana Burghardt. 2006. „Integrierte Missionen der Vereinten Nationen. Liberia, ein Prototyp?“ *Wissenschaft und Frieden 4/2006*, S. 24-27.
- Pronk, Jan. 2006. „Weblog Nr. 39“. 27. Dezember. Persönliches Weblog. (www.janpronk.nl/index297.html).
- Sherman, Joseph. 2006. „The challenge of ethnicity and conflict in post-war Liberia“. *Liberian Times*, 16 March. (www.globalpolicy.org/security/issues/liberia/2006/0316ethnicity.htm).
- Sida, Lewis. 2005. „Challenges to humanitarian space. A review of humanitarian issues related to the UN integrated mission in Liberia and to the relationship between humanitarian and military actors in Liberia“. April. (www.notes.reliefweb.int/w/rwb.nsf/8b7d095431371f6e852567cb008396bb/bc75b030fe472ff5c125700d004dbaa1?OpenDocument)
- Terms of Reference of the Multi-Disciplinary Assessment Mission to Haiti. (erhalten durch DPKO)
- Thompson, Andrew S. 2005. „Canada in Haiti: Considering the 3-D Approach“. Conference Report, 3/4. November, Waterloo, (haiticonference.theigloo.org/pdf/Haiti_Conference_Report.pdf)
- United Kingdom Foreign and Commonwealth Office. 2006. „Country Profiles: Sudan“. (www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029394365&a=KCountryProfile&aid=1020687852749) (besucht am 24. Januar 2007).
- United Nations. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi Report), **A/55/305 - S/2000/809**, 21 August 2000. (www.un.org/peace/reports/peace_operations/)
- United Nations. 2004. *Fourth progress report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia*, 10 September 2004. (www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/unmilR.htm)

- United Nations. 2004. *Report of the Secretary-General on Haiti*. S/2004/300, April.
daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/304/27/IMG/N0430427.pdf?OpenElement.
- United Nations. 2006. *UN Common Country Assessment. Consolidating Peace and National Recovery for sustainable development*, Monrovia, Juni. (www.lr.undp.org/)
- United Nations. 2006. *Report of the Secretary-General on the Sudan*. 12. September.
 (daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/494/25/PDF/N0649425.pdf?OpenElement)
 DPKO-Website.
- United Nations. 2007. *Report of the Secretary-General on the Sudan*. 25. Januar.
 (daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/211/86/PDF/N0721186.pdf?OpenElement)
 DPKO-Website.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations. 2002. Civil-Military Coordination Policy, (www.un.org/Depts/dpko/milad/oma/DPKO_CMCOORD_Policy.pdf)
- United Nations Development Programme. 2006. National Human Development Report 2006. Liberia. Mobilizing capacity for reconstruction and development.
 (www.lr.undp.org/NHDR'06_web.pdf)
- United Nations Mission in Sudan. 2005. *The Sudan Unified Mission Plan*. UN-Informationportal zum Sudan.
 (www.unsudanig.org/unsudan/data/Sudan%20Unified%20Mission%20Plan.pdf).
- United Nations Mission in Sudan. 2005a. *The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan's People Liberation Movement/Sudan's People Liberation Army*. (www.unmis.org/common/documents/cpa-monitor/cpaMonitor_dec06.pdf)
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2003. „Guidelines on the use of Military and Civil Defence Assets to support United Nations humanitarian activities in complex emergencies“. März.
 (www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/products.asp?productcatID=8)
- UNDP. Siehe United Nations Development Programme.
- UNMIS. Siehe United Nations Mission in Sudan.
- UNDPKO. Siehe United Nations Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations Peacekeeping Best Practices Unit. 2004. *Lessons Learned Study on the Start-Up Phase of the United Nations Mission in Liberia*, April.
www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/.
- United Nations Secretary-General. 2006. *Note of Guidance on Integrated Missions*. Februar.
www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6MHKSR?OpenDocument.
- United States Department of State. 2006. *Background Note: Sudan*.
www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm
- Von Einsiedel, Sebastian und David M. Malone. 2006. „Peace and Democracy for Haiti: A UN Mission Impossible?“ *International Relations*, Vol. 20 (2), S. 153-174.
- Weir, Erin A. 2006. „Conflict and Compromise: UN integrated Missions and the Humanitarian Imperative“. *KAIPTC Monograph*. No. 4. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre.

Weisbrod-Weber, Wolfgang. 2006. „Haitis historische Chance. Warum die internationale Gemeinschaft helfen muss“. *Vereinte Nationen* 5/2006, S. 182-188.

Zeebroek, Xavier. 2006. „Humanitarian Agenda 2015. Burundi and Liberia Country Studies“. *Briefing Paper*. Feinstein International Center, Juli.
fic.tufts.edu/downloads/HA2015BurundiandLiberiaCountryStudies.pdf.

Liste befragter Personen⁸

Abschnittschef, Bundeswehr, 5. Dezember 2006.

Associate Political Affairs Officer, DPKO, 17. Januar 2007.

Boutroue, Joel. Stellvertretender Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (DSRSG/RC/HC) für Haiti, 20. Februar 2007.

Civil Affairs Officer, MINUSTAH, Regionalbüro Les Cayes, 30. November 2006.

Coordinator, UNAIDS, Haiti, 25. Januar 2007.

DD&R Officer A, UNMIS, 28. November 2006.

DD&R Officer B, UNMIS, 18. Januar 2007.

DD&R Officer C, UNMIS, 30. Januar 2007.

Kristensen, Jens. Chief Coordinator of Humanitarian Aid and Development von MINUSTAH (mit Sitz in Port-au-Prince), 12. Dezember 2006.

Officer, Peacekeeping Best Practices Unit, 21. November 2006.

Senior Political Affairs Officer, DPA, Americas & Europe Division, 1. März 2007.

Senior Political Affairs Officer, MINUSTAH, 23. Januar 2007.

UN-Militärbeobachter (UNMO) A, Bundeswehr, 16. Januar 2007.

UNMO B, Bundeswehr, 16. Januar 2007.

UNMO C, Bundeswehr, 16. Januar 2007.

UNMO D, Bundeswehr, 16. Januar 2007.

UNMO E, Bundeswehr, 16. Januar 2007.

⁸ via Telefon, E-Mail oder Fragebogen

Annex

Tabelle 1: Länderspezifische Daten

	Haiti	Sudan	Liberia
Bevölkerung (Mio.)	8,4 Mio.	39,4 Mio.	3,3 Mio.
HDI (2006)	154 von 177	141 von 177	k.A.
Bevölkerungswachstum (pro Jahr)	ca. 3%	2,08%	2% (Schätzung 2002)
Geburtenrate	4,0 Kinder pro Frau (2000-05)	4,4 Kinder pro Frau (2000-05)	6,8 Kinder pro Frau (2000-05)
Durchschnittliche Lebenserwartung	52 Jahre (2004)	56,3 Jahre (2004)	42,4 Jahre (2004)
Durchschnittsalter	18,2 Jahre	18,7 Jahre	ca. 50% der Bev. ist <20 Jahre
Bevölkerung unter Armutsgrenze	54%: <US \$1 pro Tag (1990-2004)	40%: < US \$1 pro Tag	50% <US \$0,5 pro Tag
Unterernährung (% d. Gesamtbevölkerung)	47 (2001-03)	27 (2001-03)	49 (2001-03)
Zugang zu Trinkwasser (in %)	54 (2004)	70 (2004)	69 (2004)
Zugang zu sanitären Einrichtungen (in %)	30 (2004)	34 (2004)	27 (2004)
Beschäftigungsfelder (in %)	Landwirtschaft: 66 Industrie: 9 Dienstleistungen: 25 (2005)	Landwirtschaft: 80 Industrie: 7 Dienstleistungen: 13 (2005)	k.A.
Arbeitslosenquote (in %)	66	19	85
Jährliches Pro-Kopf-Einkommen (in US \$)	490 (in 2005)	781 (in 2005)	163, etwa 1/10 des Einkommens vor Ausbruch des Konfliktes
Analphabetenrate (in %)	52 (UNESCO, 2003)	60,9 (2004)	44,1 (2004)
Hauptexportgut	Zucker, Mangos, Bauxit, Kupfer	Öl	Tropenholz
CPI (Corruption Perception Index) 2006: 163 Staaten aufgelistet	163	156	k.A.

Tabelle 2: UN Missionen in Haiti, Sudan und Liberia

	MINUSTAH	UNMIS	UNMIL
UN Resolution	<p>(diverse Vorgängerresolutionen)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Res. 1542 (30. April 2004); • verlängert durch Res. 1576 (29. Nov. 2004), • Res. 1608 (22. Juni 2005), • Res. 1658 (14. Feb. 2006), • Res. 1702 (15. Aug. 2006) u. • Res. 1743 (15. Feb. 2007) 	<p>Vorab: UN-Vorausmission (UNAMIS)(Juni 2004)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Res. 1590 24. März 2005 	<ul style="list-style-type: none"> • Res. 1509 (19. September 2003): robustes militärisches Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung der Sicherheitslage • Förderung eines demokratischen politischen Prozesses • Besserung der Menschenrechtssituation 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der am CPA beteiligten Parteien bei seiner Umsetzung • Sorgen für Sicherheit u. Stabilität u. Leisten von humanitärer Hilfe • Bemühungen um frühzeitige Rehabilitations- u. Wiederaufbauaktivitäten • Entwicklung der Infrastruktur, der Institutionen sowie der Wirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung bei der Umsetzung des Waffenstillstandes • Schutz von VN-Mitarbeitern u. VN-Einrichtungen sowie von Zivilisten • Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors • Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensprozesses • (Zwischenzeitlich ergänzt: Erfassung von Charles Taylor, um ihn vor den Special Court in Sierra Leone zu stellen; seit Verhaftung Taylors im März 2006 erledigt)
Truppenstärke	<ul style="list-style-type: none"> • 6782 Soldaten, • 1768 Polizisten, • 432 internationale u. • 642 lokale zivile Mitarbeiter, • 166 UN Volunteers 	<p>Zahl durch Res. 1590 vorgesehener Kräfte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10.000 Mann starke Friedenstruppe zusammen mit • 715 Polizisten; <p>Personalzahlen mehrfach aufgestockt; seit Jan. 2007:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 27.300 Soldaten, 	<ul style="list-style-type: none"> • 13.854 Soldaten, • 206 Militärbeobachter, • 1202 Polizisten, • 527 internationale, u. • 925 lokale zivile Mitarbeiter, • 246 UN Volunteers

	MINUSTAH	UNMIS	UNMIL
		<ul style="list-style-type: none"> • 4015 Polizeikräfte Zahl tatsächlich eingesetzter Kräfte (30. April 2007): <ul style="list-style-type: none"> • 8800 Soldaten, • 598 Militärbeobachter, • 613 Polizisten, • 922 internationale zivile Mitarbeiter, • 2398 einheimische zivile Mitarbeiter, • 212 UN Volunteers 	
Laufzeit	30. April 2004 - 30. Juni 2008 (nach zahlreichen Verlängerungen)	24. März 2005 – 30. Juni 2008 (nach zahlreichen Verlängerungen)	19. Sept. 2003 – 30. Juni 2008 (nach zahlreichen Verlängerungen)
Jahresbudget	US \$561,34 Mio. (1. Juli 2007 - 30. Juni 2008)	US \$887,33 Mio. (1. Juli 2007 - 30. Juni 2008)	US \$721,72 Mio. (1. Juli 2007 – 30. Juni 2008)