

Jahreskolloquium der Arbeitsgemeinschaft Friedens- und Konfliktforschung
„Macht in Konflikten – Macht von Konflikten“,
7. – 9. April 2011, Evangelische Akademie Villigst

Macht und Politisierung als organisatorische Grundlage von Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung?

Joel Gwyn Winckler

Arbeitskreis Friedens- und Konfliktforschung
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften
Freie Universität Berlin

Kontakt:
E-Mail: joel.winckler@fu-berlin.de
Tel: +49-163-7545407

„The UN [in Liberia] doesn't take action, it supports the government.“¹

Einleitung: Die Bedeutung der Organisation von Intervention

Seit 2003 ist eine Peacekeeping Mission der Vereinten Nationen (UN) in Liberia. Die United Nations Peacekeeping Mission (UNMIL) ist schon der zweite Versuch der UN und der internationalen Staatengemeinschaft, durch den Einsatz von Peacekeeping Frieden und Sicherheit in Liberia zu konsolidieren.² UNMIL hat dabei (nur) ein Mandat zur Unterstützung der liberianischen Regierung haben, es ist keine eigenständige Übergangsverwaltung. UNMIL investiert eine Menge Geld in eigenes Personal, eigene Logistik, eigene Ausrüstung und eigene Infrastruktur.³ Die UN-Mission ist allgegenwärtig in einem kleinen Land wie Liberia. Mit derzeit ca. 8000 Truppen und einem großen zivilen bürokratischen Apparat soll sie der Regierung von Liberia helfen, Sicherheit und Stabilität schaffen. Doch die Peacekeeping Mission ist kein Donor. Sie selbst implementiert keine Projekte.⁴ Wenn sie keine durchführende Organisation ist, welche Rolle spielt UNMIL im Prozess der Friedenskonsolidierung in Liberia? Oder generell gefragt: Was machen „die in der UN“ eigentlich?

Das Ziel dieses Papers ist es, einen Eindruck vom organisationellen Innenleben von UN Peacekeeping am Beispiel der UN Mission in Liberia zu vermitteln. Dies ist ein Feld, das von der Forschung zu internationalen Friedensmissionen bislang größtenteils vernachlässigt wurde, dessen Fokus der letzten Jahre insbesondere auf die Bedingungen für Erfolg und Scheitern solcher Unternehmungen lag.⁵ Peacekeeping ist jedoch grundsätzlich ein politischer Prozess. Er involviert die Interaktion verschiedener Akteure sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Es ist ein Prozess, in dem verschiedenste Interessen aufeinanderprallen und Kompromisse gefunden werden (Barnett/Zuercher 2008; Riese 2011). Die Macht zur politischen Gestaltung der UN basiert somit auch auf ihrer Fähigkeit, national und international verschiedene Ressourcen zu mobilisieren, um ihre Intervention im gesellschaftspolitischen Kontext Liberias durchzusetzen. Das zentrale Kapital hierbei ist die Generierung und Verarbeitung von Information und Wissen durch die eigenen bürokratischen Strukturen vor Ort. Dabei ist die UN ganz augenscheinlich kein Ort der Umsetzung weberscher Idealvorstellungen

¹ Interview mit UN-Offiziellem in Monrovia, September 2010.

² Der erste Versuch (die United Nations Observer Mission in Liberia zusammen mit Truppen der ECOMOG) endete 1997 mit der Wahl des früheren Rebellenführers Charles Taylor als Präsident.

³ Da diese Frage auch für die Bevölkerung in Post-Konflikt Staaten wie Liberia eine sehr relevante Frage ist, investiert die UN auch eine Menge, um in der nationalen Öffentlichkeit ihr Mandat zu erklären.

⁴ Ausnahmen sind limitierte Quick Impact Projects.

⁵ Siehe z. B. Doyle und Sambanis (2006), Jarstad/Sisk (2008), Paris (2004). In den letzten Jahren haben einige Autoren angefangen, auch Organisationsprozesse in die Analyse von Peacekeeping einfließen zu lassen, wobei solche Analysen immer noch eher die Ausnahme darstellen. Siehe hierzu insbesondere Barnett/Finnemore (2004), Benner et al. (2011 (forthcoming)), Lipson (2007) und Seibel et al. (2008).

von Bürokratie. Dennoch ist neben der Bedeutung der Informationsgenerierung die Hierarchie der Organisation allgegenwärtig. Das Regelwerk der UN umfasst ausgesprochene und unausgesprochene Verhaltenskodexe ebenso wie formell festgehaltene und informell kommunizierte Prozeduren des Informationsaustausches. Politische Handhabe und Wissenstransfer wird dementsprechend auch definiert durch hierarchische Positionierungen und individueller Deutungsmacht. Prozesse innerhalb der UN Administration werden politisiert, da sie auf verschiedenen Ebenen zur Generierung und Wahrung von politischer Gestaltungsmacht gebraucht werden. Diese Politisierung hat Auswirkung auf die interne hierarchische Struktur der Informationsverarbeitung, vice versa. Dies bestimmt auch, wie einzelne Mitarbeiter sich der hoch komplexen Aufgabe stellen, den Friedenprozess in einem Nachkriegsland zu unterstützen.

Meine Vorgehensweise zur Bearbeitung dieses Argumentes ist explorativ. Ziel ist es hierbei, einen Eindruck von den Macht und Politisierung innerhalb von UN Peacekeeping anhand des Beispiels der UN Mission in Liberia (UNMIL) zu gewinnen. Die empirische Grundlage bietet meine Feldforschung zu UNMIL in Liberia und dem DPKO in New York (September 2010 bis März 2011).

Internationale Bürokratie und die Gestaltung (inter-)nationaler Politik

In der weberschen Idealvorstellung von Bürokratie ist Macht eine Kategorie, die eher nach außen die Macht von Bürokratien in einem gesellschaftlichen Kontext beschreibt (Weber 1978). Für die UN und ihre Friedenmissionen bedeutet dies zweierlei: Erstens die Macht zur Gestaltung im Kontext internationaler Politik. Zweitens die Macht zur Gestaltung nationaler Politik im Kontext des Nachkriegslandes. Barnett und Finnemore (2004) haben zum ersten Punkt drei Prozesse hervorgehoben, durch welche die internationale Organisationen ihre Macht ausüben: erstens, die Klassifikation von Ereignissen in der Welt durch die Interpretation und Organisation von Information und Wissen. Hierdurch erreichen sie, zweitens, auch die Etablierung von Bedeutungszuschreibungen für gewisse Ereignisse in der Welt. Und drittens, werden diese etablierten Regeln und Normen in einem globalen Publikum verbreitet. Kommunikationsorganisation ist hierbei die Grundstruktur bürokratischer Gestaltungsmacht: Die Fähigkeit, Informationen zu erheben, speichern, selektieren und vergessen ist nicht nur die organisationelle Routine, sie (re-)produziert auf verschiedenen Ebenen die Autorität von internationalen Organisationen und die Interaktion ihrer Mitarbeiter (Beetham 1987; Giddens 2009; Luhmann 2006).

Die Macht internationaler Organisationen hinsichtlich des Themenbereichs „Peacekeeping“ zeigt sich in der Arbeit des UN-Hauptquartiers in New York. Im Department of Peacekeeping

Operations (DPKO) des UN-Sekretariats in New York ist „Peacekeeping“ das thematische Feld spezifischer Expertise und Normensetzung in der internationalen Politik. „Peacekeeping“ grenzt somit den Aktionsradius vom DPKO ein. Doch gleichzeitig bestimmt auch die politische Ausrichtung des DPKO die Stellung von „Peacekeeping“ als Mittel der internationalen Politik.⁶ So reflektiert die Organisationsstruktur vom DPKO auch ein Großteil dessen, was Peacekeeping beinhaltet – oder aus Sicht der UN/des DPKO beinhalten sollte. Die politische Ausrichtung des DPKO geht deutlich in Richtung internationaler Politik und in Vertretung von „Peacekeeping als Operation“ in den zwischenstaatlichen Entscheidungsgremien der UN wie dem Sicherheitsrat.

Der zentrale Fokus der Peacekeeping Mission ist grundsätzlich ein Anderer: Hier geht es Vordergründig um die Gestaltung nationaler Politik in einem Nachkriegskontext. Die Mission ist für diese Aufgabe mit einem hohen Maß an Autonomie vom UN-Hauptquartier ausgestattet. Dabei ist ihr Mandat die formal-legalistische Grundlage ihrer Existenz. Doch im Alltag der politischen Gestaltung von Politik im liberianischen Kontext ist das Mandat zwar die Referenzgrundlage jeglicher Unterstützungsleistung, nicht unbedingt aber die zentrale Ressource politischer Gestaltungsmacht. Wichtig hierbei ist der zu beobachtende Bruch zwischen dem Hauptquartier in New York und der Mission. Dies spiegelt sich in der hierarchischen Organisation von Kommunikation und Informationsselektion wieder. So gibt es drei zentrale formalisierte Kommunikationskanäle, die regelmäßig (teilweise tagtäglich), von beiden Seiten bedient werden:

- 1) Der so genannte *Situation Report* (SITREP). Hiervon gibt es mehrere Ausprägungen, sowohl was den Turnus der Berichterstattung angeht (es gibt tägliche, wöchentliche und monatliche, die alle einen etwas anderen Schwerpunkt in der Berichterstattung haben), als auch im Grad ihrer Formalität (Unterscheidung zwischen formalem und technischem reporting).⁷
- 2) Das so genannte *Code Cable*.⁸ Wichtig hierbei ist, dass das *Code Cable* kein normales Instrument bürokratischer Kommunikation ist, sondern vielmehr ein Mittel der Diplomatie, politisch motivierte Nachrichten und Notizen zu verschicken. Ähnlich politisch wer-

⁶ Peacekeeping Missionen sind in erster Linie solche Intervention, die vom DPKO geleitet werden. Hießen sie z.B. „Peacebuilding“ Mission, wären sie unter der Federführung vom Department of Political Affairs.

⁷ So fasst jede Abteilung der Mission (inklusive Field Offices) einen täglichen Bericht, welches in UNMIL vom Joint Mission Analysis Centre (JMAC) täglich zusammengefasst wird zu einem SITREP (ca. 3-4 Seiten lang), der dann wiederum im Büro des HOM überprüft und dann weitergeleitet wird nach New York. Gleichzeitig bedient jede Abteilung ihre *technical reporting lines* (in Abbildung 1 illustriert als gestrichelte Linien) mit einem separaten täglichen SITREP. Diese sind ein wenig ausführlicher und richten sich ausschließlich an die jeweiligen Counterparts im VN-Hauptquartier.

⁸ Nicht nur der Name ist ein Relikt aus vergangenen Zeiten in denen es noch keine Sattelitelefone und Internetverbindungen gab. So werden *Code Cables* tatsächlich noch als enkryptisches Fax verschickt.

den die *Code Cables* auch in Bezug auf die Kommunikation zwischen Mission und Zentrale verwendet, wobei diese immer abgezeichnet werden müssen vom USG oder HOM und dementsprechend auch immer an die höchste Stelle adressiert sind. Es ist das vielleicht wichtigste VN-interne Kommunikationsinstrument. Es enthält nicht nur relevante sondern auch politisch brisante Informationen und wird von beiden Seiten aufmerksam gelesen und verfolgt.

- 3) Der halbjährliche *Report of the Secretary General* an den Sicherheitsrat. Diese Berichte sind in hohem Maße ausgearbeitete diplomatische Dokumente, die zwar Passagen von allen Missionskomponenten enthalten, dessen Koordination und finale Ausgestaltung meist jedoch Aufgabe der zuständigen Einheit im Office of Operations (OO) des DPKO ist. Die Verfassung dieses Berichtes von VN-Offiziellen als sehr schwieriges Prozedere beschrieben, auch weil dieser Bericht die Basis für eine Verlängerung des Mandates durch den Sicherheitsrat darstellt. Für die Mission ist dies nicht die einzige Problematik dieses Berichts, da es das einzige öffentliche Referenzdokument zur Lage Liberia ist, das auch von der liberianischen Regierung aufmerksam verfolgt wird.

Die formalen Kommunikationskanäle machen deutlich, wie groß Bruch zwischen dem Hauptquartier in New York und der Mission ist. So sind die Perspektiven und Arbeitsweisen so unterschiedlich, dass es diplomatische Kommunikationsinstrumente bedarf, um diesen Graben zu überbrücken. „Vetting“ ist hierzu das oft genannte Stichwort, das die hierarchisch festgeschriebenen Selektionsprozesse von Information beschreibt. Wer selektiert und wie selektiert wird kommt sehr auf die Art des Kommunikationskanals an und wer der Adressat der Kommunikation ist. Dementsprechend sind die Perspektiven auf Information und dessen Gebrauch und Verarbeitung als Grundlage des politischen Gestaltungsprozess äußerst unterschiedlich. Im Folgenden soll dementsprechend die New Yorker- und die Missionsperspektive unterschieden werden, um den die Auswirkungen dieser Perspektiven auf die jeweiligen Arbeitsprozesse zu ergründen.

Die New Yorker Perspektive

Das DPKO besteht aus vier Säulen (siehe Abbildung 1): dem Office of Operations (OO), dem Office of Rule and Law and Security Institution (OROLSI), Office of the Military Advisor (OMA), und der Policy, Evaluation and Training Division (PET).⁹ Die vielleicht wichtigste Säule ist das OO. Dies ist die Verbindungsstelle zwischen den zwischenstaatlichen Organen

⁹ Neben dem DPKO besteht noch das Department for Field Support (DFS), welches die logistische Unterstützung der Mission abdeckt. In diesem Paper werde ich mich jedoch nur auf die substantiven (inhaltlichen) Einheiten der Organisation beschränken.

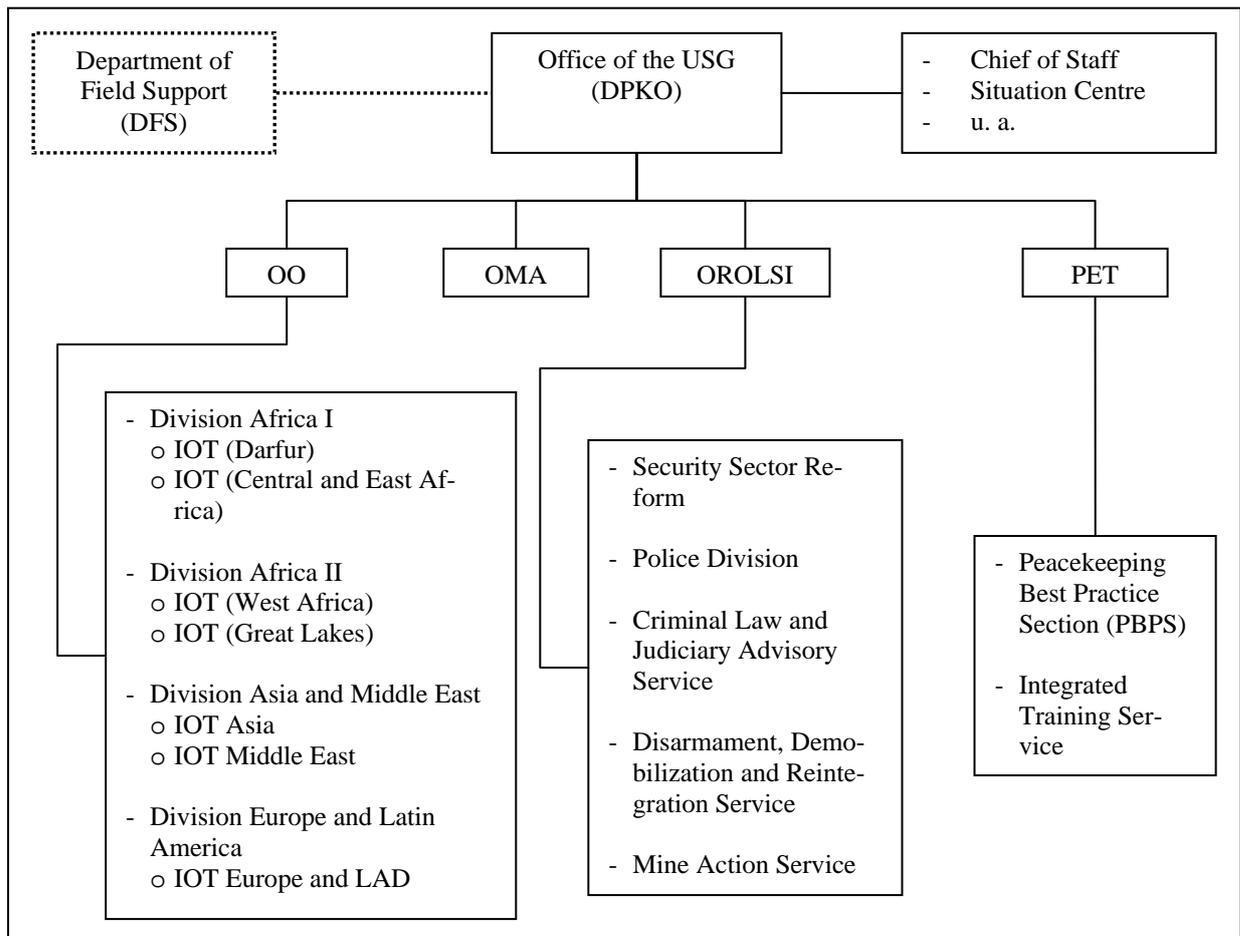
der UN und der Mission. Es ist unterteilt in vier Divisionen, welche die Welt des Peacekeepings abdecken. Jede Division enthält ein so genanntes Integrated Operational Team (IOT), in dem nicht nur zivile Personen, sondern auch jeweils ein Vertreter des Militärs, der Polizei und der Support Seite integriert sind.¹⁰ Die zweite inhaltliche Säule ist OROLSI, in der sich die Polizei Division, Disarmament, Demobilization and Reintegration, Security Sector Reform, und Mine Action. Eine gewisse Sonderstellung genießt die Policy, Evaluation and Training Division, die mit ihrer wichtigsten Sektion, Peacebuilding Best Practice Section (PBPS), quer durch alle Themen für die langfristige Professionalisierung von UN Peacekeeping arbeitet. An der Spitze der Hierarchiepyramide steht der Under Secretary General (USG), dessen Front Office mit dem Chief of Staff.¹¹

Die grundsätzliche Aufgabe des DPKO ist nicht die Kontrolle der Missionen, zumindest nicht im Sinne eines zentralisierten Kommandosystems. Dies wird formal schon darin ausgedrückt, dass der SRSG (oder Head of Mission, HoM) auf einer gleichen Stufe mit dem USG dem UN Generalsekretär direkt unterstellt ist. Allerdings gibt die räumliche Nähe zu den zwischenstaatlichen Organen der UN und den Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat dem Wort der SachbearbeiterInnen in New York ein vergleichbar hohes Gewicht gegenüber den Missionen. Die zweite zentrale Entscheidungsgrundlage ist das Primat des Politischen. Das Gesicht von Peacekeeping ist militärisch, die höchsten Ausgaben für eine Peacekeeping Mission entfallen auf das Militär und der mit Abstand größte personelle Aufwand in der Mission entfällt auf das Militär. Doch Peacekeeping, so wird in New York immer wieder betont, ist eine grundlegend politische Unternehmung. Dieser Umstand bringt das OO in eine besonders hervorgehobene Position in der (informellen) Hierarchie der vier Säulen von Peacekeeping. Es ist, so die New Yorker Perspektive, der Arm der Missionen in die internationale Politik. Es ist aber auch der Arm der internationalen Politik in die Missionen hinein.

¹⁰ Das OO wird oft als die politische Seite des DPKO bezeichnet, da sie den Zugang der Mission zu den zwischenstaatlichen Organen (insbesondere dem Sicherheitsrat) darstellen. Dagegen bezeichnet das OMA sich als „technisch“, da sie nur einen sehr bestimmten Blickwinkel in die Entscheidungsprozesse einbringen.

¹¹ Dieser ist auch für die Belange des Department of Field Support (DFS) zuständig, Erwähnenswert ist zudem das dem Office of the USG zugeordnete Situation Centre (SITCEN), welches nicht nur für das DPKO und DFS, sondern auch direkt für den Generalsekretär der UN ein tägliches Briefing über die Situation im Bereich Peacekeeping liefert.

Abbildung 1: Organigramm DPKO (eigenes Design)



Organigramme und Terms of References (TORs) bezeichnen Funktionsbereiche. Doch diese Funktionsbereiche sind in der alltäglichen Arbeit oftmals nicht klar umrissen. Zudem gibt es keine funktionalen Postfächer, sondern Kommunikation verläuft ausschließlich zwischen Personen. Die Herstellung von Kontakten ist eine wichtige Aufgabe von Sachbearbeitern im mittleren Management. Sie sind die zentrale Ressource individueller Gestaltungsmöglichkeit und sind abhängig von individueller Fähigkeit und Vernetzung. Für erfahrene UN-Offizielle ist dieser Prozess Routine. Wenn man eine Funktion kontaktieren will und die Person nicht kennt, wird irgendwer die Person schon kennen. Für Berufsanfänger oder Einsteiger in die UN kann dies zu erheblichen Problemen und Frustration führen, da man aufgrund seiner Position nicht automatisch in die relevanten Prozesse eingebunden wird.¹² Alltägliche Entscheidungen und Arbeitsprozesse stehen dementsprechend immer im Zusammenspiel hierarchischer Einbettung

¹² Ein ehemaliges Mitglied der militärischen Planungseinheit im DPKO beschrieb seine Ankunft in New York als einen sehr schwierigen Prozess. Die Funktionsbeschreibung seiner Position sei irrelevant gewesen, da er persönlich in keine der Prozesse eingebunden war, die er eigentlich zu erfüllen hatte. Um eingebunden zu werden, bedurfte es seiner eigenen Initiative und des Umstands, dass er im Raucherraum in Kontakt zu verschiedenen, auch hochrangigen Offiziellen treten konnte. Nach zwei persönlich sehr frustrierenden Monaten schaffte er durch diese Kontakte einen Zugang zu den militärischen Planungsprozessen und wurde nach und nach integraler Bestandteil des Teams.

und Persönlichkeitszuschreibungen. Die Grundlage hierfür ist ein Netz delegierter, angenommener und verteidigter Autoritäten. Jede Entscheidungen, jeder Arbeitsprozess muss in diesem Zusammenhang abgestimmt werden. Das Netz von Autoritäten steckt insbesondere die Deutungshoheit und die Verwendung von Informationen ab. Das Problem hierbei ist insbesondere, dass selbst formal delegierte Autorität selten klar definiert ist. So versucht ein jeder sein eigenes (Aktions-)Feld abzugrenzen, das nicht unbedingt etwas mit den formal festgeschriebenen Referenzpunkten und Funktionen zu tun hat, wohl aber mit der inhaltlichen Positionszuschreibung. Es geht darum, so viel wie möglich Visitenkarten zu verteilen, ohne sich zu sehr zu „promoten“. Dabei kann der Versuch, seinen formalen Aktionsradius einzuklagen, nur scheitern.

Die Folge dieser Form der Politisierung ist erstens eine enorme Verschiebung und Verteilung von Verantwortung. Diese wird oftmals nicht eindeutig getragen, sondern in viele kleine Unterschritte aufgeteilt, wobei die Verantwortlichkeiten sich nicht unbedingt mit den selbst gesteckten Aktionsfeldern decken. Gleichzeitig ist der individuelle Gestaltungsrahmen im mittleren Management oft eng und extrem abhängig von den involvierten (leitenden) Personen. Für das mittlere Management sind dabei Code Cables ein zentrales Referenzinstrument der eigenen Arbeit. Es ist das sichtbare, formal an höchster Stelle signierte Ergebnis eines persönlichen Arbeitsprozesses.¹³ Das Beispiel des Code Cables zeigt aber auch sehr anschaulich, wie Verantwortung verteilt wird. Normalerweise braucht ein Code Cable zwei Tage, bis es an die Mission geschickt werden kann. Der Grund hierfür ist der Signierungsprozess. Ein Code Cable muss in allen relevanten Stellen den hierarchischen Selektionsprozess durchlaufen, bis es von der höchsten Stelle (meist der USG DPKO) unterschrieben werden kann. Wie dieser Selektionsprozess im Einzelnen gestaltet ist, ist oftmals den jeweiligen Managementvorstellungen der jeweils leitenden Personen überlassen. Grundsätzlich wird jedoch durch diesen Signierungsprozess nicht nur die sprachliche Korrektheit sichergestellt,¹⁴ sondern auch die Verantwortung für Entscheidungen entlang des Netzes von Autoritäten und Entscheidungsinstanzen verteilt. Dies erfolgt sowohl vertikal, durch den hierarchischen Revisionsprozess der Dokumente, als auch horizontal durch die Vorlage zur Kenntnisnahme anderer Büros oder Abteilungen.

Im Mittelpunkt dieses Prozesses steht dabei das IOT im OO. Ohne spezifische inhaltliche Zuschreibung stehen sie sowohl als politischer Vermittler und Entscheidungsträger an der

¹³ So wurde von mehreren UN Offiziellen im DPKO bestätigt, dass man etwas erreicht habe, wenn es in einem Code Cable festgehalten wurde. Allerdings sei dies auch ein systematischer Missbrauch dieses diplomatischen Kommunikationsmittels.

¹⁴ So gibt es in jedem Front Office zu den Leitenden Personen (ASG und USG) SachbearbeiterInnen, deren Aufgabe darin besteht, eine penibel genauere Sprachkorrektur der Schriftstücke vorzunehmen. Nichts sei nichts peinlicher als wenn ein Code Cable mit sprachlichen Flüchtigkeitsfehlern von der höchsten Stelle der Abteilung abgezeichnet würde.

Spitze des inhaltlichen und politischen Gestaltungsprozesses zu Peacekeeping im Rahmen der internationalen Politik. Dabei wird die Routine (wie die Vorbereitung von Talking Points des Senior Management für Reden in internationalen Gremien) als die eher „langweilige“ Aufgabe wahrgenommen. Wichtiger erscheint es, dass man involviert ist in den Prozessen zur Gestaltung und Wandel von Peacekeeping (und der speziellen Mission). Hier laufen auf verschiedenen Ebenen die Fäden des politischen Gestaltungsprozesses zusammen. Ein Beispiel hierfür ist die Erstellung des halbjährlichen Berichts des Generalsekretärs zum Fortschritt der Peacekeeping Mission, der unter der Federführung des IOT erarbeitet wird, obwohl es eigentlich der Bericht der Mission ist, und der SRSG in Vertretung des Generalsekretärs diesen Bericht dem Sicherheitsrat präsentiert. Die Selektion von Information verläuft hier eher auf Grundlage der politischen Interessenlage im Sicherheitsrat anstatt des Berichtbedarfs der Mission, welche – so die New Yorker Perspektive – von den UN Offiziellen in New York besser eingeschätzt werden kann. Dies führt halbjährlich zu großen Auseinandersetzungen zwischen dem Hauptquartier in New York und der Mission, insbesondere weil (so die Missionsperspektive, s. u.) die New Yorker Perspektive den missionsinternen Aushandlungsprozess kaum berücksichtigt. Ein anderes Beispiel ist die Erstellung von Hintergrund- oder Strategiepapieren durch inhaltliche spezialisierte Einheiten oder Personen in den anderen Säulen des DPKO. Dies kann nur in Absprache mit dem IOT erfolgen, ohne einen abteilungsinternen Kompetenzstreit zu provozieren und auch die Relevanz des Papiers und der darin enthaltenen Information zu gewährleisten. Die Herausforderung für die SachbearbeiterInnen im IOT ist hierbei, im Zentrum des Gestaltungsprozesses zu bleiben; die Herausforderung des höheren Managements (insbesondere der Direktoren) ist, ihre Deutungs- und Interpretationshoheit über die Information zu wahren; und die Herausforderung der inhaltlich spezialisierten MitarbeiterInnen ist es, ihre Arbeit so zu präsentieren, dass die jeweiligen Autoritäten und Machtpositionen nicht verletzt werden, die darin enthaltene Information jedoch nicht an Relevanz für den politischen Gestaltungsprozess verliert.

Das Netz von Autoritäten bestimmt somit, wer im DPKO wie internationale Politik gestalten kann. Doch dessen Ausprägung ist unmittelbar abhängig von Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat. So werden die Mitglieder im Sicherheitsrat als „Masters“ beschrieben, deren politische Interessen und Entscheidungen unmittelbaren Einfluss auf die Arbeit im DPKO und den Missionen haben. Die alltägliche Arbeit richtet sich dementsprechend in Richtung der „Masters“ und ihren Interessen. Entscheidungen im Sicherheitsrat werden differenziert und „übersetzt“ für die Mission. Es wird aber auch Referenz gegeben über Ereignisse und Aktivitäten im Nachkriegsland. So gestaltet das DPKO auch internationale Politik, „übersetzt“ und vertritt

Anliegen der Mission gegenüber internationalen Gebern. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Frage der Mandatsverlängerung und des Rückzugs der UN Mission in Liberia. UNMIL gilt als eine der erfolgreichen Peacekeeping Missionen weltweit. Der Schein nach Außen ist eine sehr erfolgreiche Mission, die es geschafft hat, durch die Implementierung und Stärkung demokratischer Strukturen eine stabile, gewaltfreie Situation zu ermöglichen. Es ist das einzige afrikanische Land mit einer weiblichen Präsidentin, Ellen Johnson-Sirleaf, welche durch ihre berufliche Vergangenheit in UN Institutionen eine hohe internationale Reputation genießt. Das Land befindet sich seit einiger Zeit in einer Phase des Umbruchs, weg von der dringenden Aufgabe zur Herstellung von Sicherheit hin zu einem langfristigen Prozess der Entwicklung und des Peacebuildings. Aus der Sicht der Mitgliedsstaaten im Sicherheitsrat ist damit eine solch massive Peacekeeping Mission in Liberia nicht mehr von Nöten und im Vorfeld der Verlängerung des Mandats 2010 im Sicherheitsrat gab es eine Debatte über den Abzug der UNMIL-Truppen. Die Mission wiederum geriet durch diese Entwicklung in einen starken Rechtfertigungsdruck. Im Vergleich zu anderen Missionen ist die Nachrichtenlage sehr ruhig. Was die Mission zu berichten habe, hat im Vergleich zu den Missionen anderen Ländern wie dem Sudan keine Brisanz. Dennoch sieht die Mission eine starke Präsenz von UNMIL in Liberia als eine Bedingung für die Fortdauer des Friedensprozesses. In der Mitte dieser Kontroverse steht das IOT West Afrika und das Office of Operations, die ihre Aufgabe darin sehen, einen Kompromiss zwischen den Rückzugsplänen des Sicherheitsrates und den Bedenken der Mission zu verhandeln, und dabei die Mission in den politischen Entscheidungsprozessen zu vertreten. Auf der anderen Seite sieht das IOT es auch als seine Aufgabe, gegenüber der Mission die Bedenken des Sicherheitsrates zu verdeutlichen und auf schnellere Ergebnisse zu drängen.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Politisierung von Außen in Verbindung mit der Politisierung nach Innen steht. Die Abhängigkeit des DPKO und UN-Peacekeeping von den Staaten spiegelt sich im Arbeitsalltag ebenso wieder wie der Versuch, einen gewissen Grad an Autonomie und Gestaltungsfreiheit zu wahren. Es macht vor allem die Arbeit für informationsverarbeitende Funktionsbereiche besonders schwierig, deren Aufgabe die strategische Planung und langfristige Professionalisierung von UN-Peacekeeping und ihren Missionen ist.¹⁵ Mit einer solchen Position stößt man oft an die Grenzen des Netzes verschiedener Autoritäten. Assessment und Analysis bleibt so oft Deskription von Fakten, Evaluation und Policy Planning ein politisches Mittel des Senior Managements, um auf bestimmte Themen oder Prozesse in Richtung internationaler Politik hinzuweisen und die Entwicklung von Leitfäden,

¹⁵ Wie zum Beispiel große Teile des PBPS, das Assessment Team in OMA oder der Liaison and Analysis Unit im Situation Centre.

Guidance und Doktrin bleibt oft stecken im Geflecht politischer Interessen im DPKO und der Peacekeeping Mission. Dagegen haben situatives Bewusstsein und die politische Fähigkeit zur kurzfristigen Reaktion einen hohen Stellenwert¹⁶ und bestimmen nicht nur die Ausrichtung der New Yorker Perspektive, sondern auch den Arbeitsalltag im DPKO. Kurzfristigkeit und situative Reaktion statt strategischer Planung führt wiederum zu einer unklaren Verteilung von Verantwortung, und reproduziert das komplexe Netz von Autoritäten als die Grundlage für Entscheidungsfindungen.

Die Missionsperspektive von UNMIL

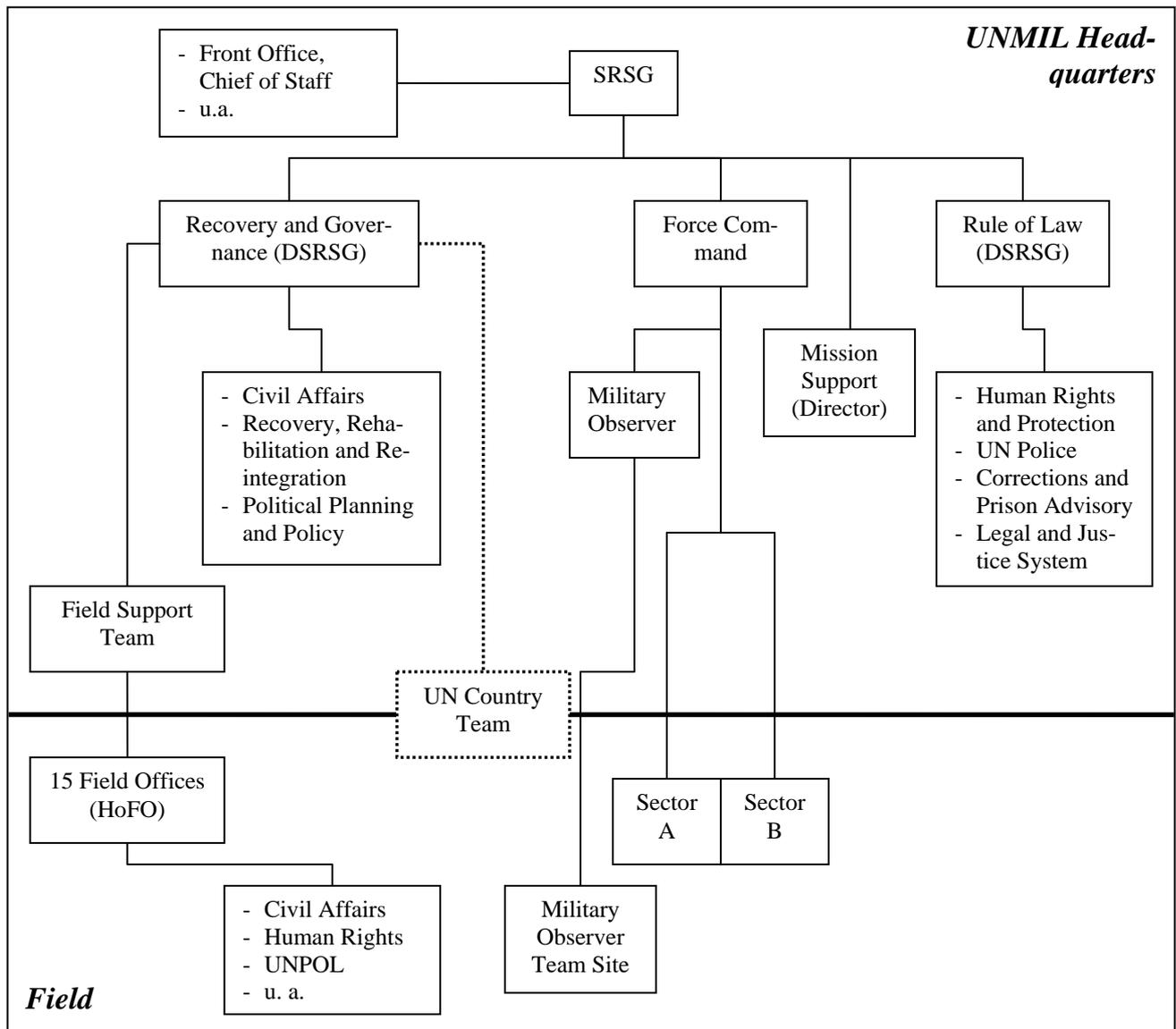
Die UN Mission in Liberia (UNMIL) ist organisatorisch in vier Säulen aufgeteilt (siehe Abbildung 2), die hierarchisch zum Special Representative of the Secretary General (SRSG) und dessen Büro zusammenlaufen. Neben dem Militär¹⁷ besteht das Hauptquartier von UNMIL aus zwei inhaltlich geprägten Säulen, die beide von einem Deputy SRSG geleitet werden. Die erste zivile Säule nennt sich „Recovery and Governance“ (R&G) und besteht aus der Civil Affairs, Recovery, Rehabilitation and Reintegration, und der Political Affairs Section. Der DSRSG R&G steht zudem als Resident Coordinator (RC) und Humanitarian Coordinator (HC) dem UN Country Team (welches sämtliche UN-Organisationen im Land umfasst) vor. Die zweite inhaltlich-zivile Säule ist „Rule of Law“ (RoL), unter dessen vier Sektionen zusammengefasst werden: Human Rights, Justice, Corrections und UN Police (UNPOL). Neben dem Hauptquartier ist UNMIL in allen 15 Counties mit zivilen Field Offices vertreten, deren Chefs, die so genannten Head of Field Office (HoFO), vom SRSG benannt werden und formal dem DSRSG (R&G) unterstellt sind.¹⁸

¹⁶ So hat neben dem IOT das Situation Centre mit dessen 24 Stunden besetztes Operations Room einen hohen Stellenwert als informationsverarbeitende und verteilende Funktionseinheit.

¹⁷ An der Spitze des Militärs steht der Force Commander, der dem SRSG direkt unterstellt und referenzpflichtig ist. Das Militär hat zwei Reportinglinien: Die Erste verläuft entlang der Kommandostruktur der formierten Einheiten im Land. Militärisch ist dabei das Land in zwei Sektoren aufgeteilt (Sektor A und B), dessen getrennte Befehlslinien im Kommandozentrum des UNMIL Hauptquartier zusammenlaufen. Ein von den formierten Einheiten getrennter militärischer Kanal der Berichterstattung sind die Military Observer (MILOBS), dessen Zusammensetzung und Berichterstattung sich sehr unterscheidet von den Kommandolinien der formierten Einheiten und im Büro des Chief Military Observer im UNMIL Hauptquartier zusammenlaufen.

¹⁸ Mit der Mission Support, geleitet vom Director of Mission Support, gibt noch eine fünfte Säule, die im internen Machtgefüge der UN-Mission sehr wichtig sein kann. Aufgrund von Komplexitätsreduktion wird in diesem Paper auf die Betrachtung der Support Seite verzichtet.

Abbildung 2: Organigramm UNMIL (eigenes Design)



Die Arbeit in der Mission basiert auf ihrem Mandat durch den Sicherheitsrat, wobei die konkrete Politikformulierung und organisatorische Umsetzung größtenteils der Mission selbst überlassen ist.¹⁹ Grundsätzlich besteht damit ein großes Maß an Unabhängigkeit vom Hauptquartier in New York. Dies drückt sich insbesondere in der großen Entscheidungsfreiheit der SRSG aus, andererseits an den erstaunlich geringen Arbeitskontakten zwischen UNMIL und dem Hauptquartier. Die Arbeitsweisen in der Mission sind dadurch allerdings in starkem Maße geprägt von der Persönlichkeit an der Spitze der Organisation und deren Präferenzen, Managementstil und Willkür. So hat die Bedeutung spezifischer Themenbereiche in der politischen Ausrichtung über die 8 Jahre andauernde Mission sehr stark variiert, je nach der Präferenzset-

¹⁹ Diese Ausarbeitung des inhaltlichen und organisatorischen Programms wird allerdings durch das Budget und dessen Absegnung durch den Unterausschuss des 5 Komitees der UN-Generalversammlung Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) kontrolliert.

zung des SRSGs. Auch die Art und Weise, wie Kommunikation und Informationsweitergabe organisiert wird und wie Information als Ressource der politischen Gestaltung genutzt wird hat sich mit der Zeit und mit dem fortdauernden Wechsel von Führungspersonlichkeiten stark verändert. Zudem ist die Organisation der Mission ein Prozess der ständigen Adaption. Es gab keinen zentralen Planungsstab der die Mission strukturiert hätte – sondern vielmehr eine ad hoc Koalition aus New Yorker Assessments und vor allem der Arbeit der verschiedenen Front Offices vor Ort, die eine Organisationsstruktur entworfen haben, die sowohl den programmatischen Vorgaben des Mandats als auch der wahrgenommenen Realitäten vor Ort entspricht.

Der große Unterschied zur New Yorker Perspektive ist die arbeitstechnische und politische Ausrichtung der Mission in Richtung der Gestaltung nationaler Politik in Liberia. Das Attribut „politisch“ richtet sich somit in erster Linie auf die Unterstützungsleistung der UN für die Regierung von Liberia. Die UN-Administration in Liberia ist strukturiert als eine Schattenbürokratie, wobei jede Einheit und jede Person seine nationalen Counterparts hat. In einigen Bereichen überbrückt UNMIL direkt die technischen Informations- und die Kommunikationsdefizite der Regierung.²⁰ In allen Bereichen gibt es ein Reportingsystem das parallel zu dem der Regierung verläuft. Informationen aus dem Feld können somit im Missionshauptquartier verarbeitet werden und als Ressource in den politischen Gestaltungsprozess auf nationaler Ebene eingebracht werden. In den letzten Jahren versucht UNMIL, sich aus jeglicher auch informell getragenen Führungsrolle im Land zurückzuziehen und tatsächlich nur eine beratende Funktion zu übernehmen. Doch auch in der Position der „Rückstütze“ ist UNMIL der Zugang zu den drei wichtigen Ressourcen: Sicherheit (praktisch hergestellt durch die Präsenz der Blauhelmtuppen), Wissen (die „von Außen“ mitgebrachten Kompetenzen auf verschiedensten Ebenen und thematischen Feldern von Statebuilding und Friedenskonsolidierung) und Geld (Koordination mit Gebern). Diese drei Ressourcen bestehen nicht separat voneinander. Sie sind die Ressourcen politischer Gestaltung von UNMIL im liberianischen Kontext, doch sie haben alle auch Implikationen für die Position und Arbeit einzelner innerhalb von UNMIL.

Sicherheit steht für die Peacekeeping Mission an erster Stelle. Die Mission besitzt zudem sehr klar die Definitionshoheit darüber, was sicherheitsrelevant ist. Dies gilt jedoch nicht nur für die nationale Sicherheit Liberias, sondern vielmehr auch für alles was die Mission und ihr Mandat gefährden könnte. Sicherheit trumpft dementsprechend auch alle anderen Prozesse. Ein gutes Beispiel ist die aktuelle Flüchtlingskrise im Südosten Liberias aufgrund der Eskala-

²⁰ So betonen viele UN MitarbeiterInnen, dass eine der zentralen Unterstützungsleistungen für die Regierung und deren landesweite Restauration von Staatsmacht ganz grundlegende logistische Hilfen sind, wie das Versenden von Faxen und Emails. Noch immer sind einige Bereiche der liberianischen Administration insbesondere im ländlichen Raum fast vollständig auf die Kommunikationswege und Logistik von UNMIL angewiesen. Bestes Beispiel hierfür ist die Polizei, dessen fundamentaler Mangel an Logistik dazu führt, dass sie fast vollständig auf UNPOL angewiesen sind, überhaupt den Ort eines Verbrechens zu erreichen.

tion des Konfliktes in Cote d'Ivoire. In Reaktion auf diese Krisensituation welche die Sicherheit des Landes und das Mandat der Mission gefährdet, beschloss der Head of Field Office (HoFO) in einer der betroffenen Regionen die Führungsrolle zu übernehmen und den Themenbereich aus den zuständigen lokalen Koordinationsmechanismen der County Development Agenda (CDA) herauszuziehen. Ein gesonderter Koordinierungsmechanismus wurde ad hoc ins Leben gerufen, der unter der Leitung der hiesigen UN-Repräsentanz alle relevanten Akteure (Ministerien, UN-Agenturen und NGOs) einschließt und ähnlich wie bei der Arbeit unter der CDA in verschiedene thematische Säulen und Arbeitsgruppen aufgeteilt ist. Der Grund hierfür ist der von der UN vor Ort wahrgenommene lokale Stillstand des CDA-Prozesses aufgrund der ständigen Abwesenheit des lokalen Superintendenten (dem höchsten Repräsentanten des Staates auf County Ebene). Hierin gründet sich der Mangel an Vertrauen der UN in die lokalen Strukturen zur Bewältigung der Krise.

Generell bezieht sich auch ein Großteil der von der Mission erhobenen Informationen auf sicherheitsrelevante Daten und Ereignisse. Die Interpretation dieser Daten erfolgt dabei in einem sehr kleinen Kreis an der Hierarchiespitze der Mission. Zwar werden MitarbeiterInnen auf verschiedenen Ebenen in speziellen Berichten dazu aufgefordert, zu analysieren. Doch ist die Weitergabe von Fakten und ereignisrelevanten Daten im hierarchischen Kontext der UN leichter als die Weitergabe von Meinung und Interpretation. Man bewegt sich hier auf sehr schmalen Terrain zwischen Anforderung und Überdehnung des eigenen Kompetenzbereichs.²¹ Berichterstattung die über reine Deskription hinausgeht, basiert dementsprechend zu einem Großteil auf Persönlichkeit, Erfahrung und individueller Fähigkeit. Auf der anderen Seite ist dies auch die Möglichkeit, bestimmte Themenbereiche im organisationellen Kontext aufzuwerten, Aufmerksamkeit zu gewinnen und damit auch Prozesse zu beschleunigen. Ein zentrales Kriterium einer solchen Politisierung nach Innen ist Sicherheitsrelevanz. Ein Beispiel hierfür ist die aktuelle Ausarbeitung eines neuen Strategieplans zur Neuausrichtung von Peacebuilding Aktivitäten in Liberia. Vor dem Hintergrund des kommenden Abzugs von UNMIL aus dem Land, zielt der Plan auf eine Stärkung der nationalen Kapazitäten zur Verantwortungsübernahme für die Sicherheit des Landes. Die Initiative involviert eine Menge zusätzlicher finanzieller Mittel. Der Aushandlungsprozess dieses Plans involviert dementsprechend eine große Anzahl verschiedener Akteure – sowohl aus der Peacebuilding Commission in New York, wie auch aus der liberianischen Regierung, UN-Agencies (insbesondere UNDP) und der Mission. Nach einem Workshop unter breiter Beteiligung wurde die Vorlage zur Ausformulie-

²¹Eine erfahrene UN-Offizielle in Monrovia beschrieb Assessment als eine Kunst, in der man sehr genau wissen müsse was man tut. Nicht jeder könne dies und nicht jeder hätte gelernt kritisch innerhalb von hierarchischen Strukturen zu denken.

rung des Plans (welche eigentlich ein Dokument der liberianischen Regierung ist) in einem kleinen Kreis unter Anleitung der New Yorker Delegation in den Räumlichkeiten der Rule of Law Säule von UNMIL verfasst. Zentraler Aspekt dieses Dokumentes ist die formale Zusammenlegung der Themenbereiche „Justice“ und „Security“ in einem Strategiepapier. UNMIL ist die erste Mission, die eine organisatorische Säule „Rule of Law“ aufzuweisen hat. Praktisch bedeutet dies, dass eine große Menge an Personal und Kompetenz dem Bereich Rechtsstaatlichkeit und der Rechtsprechung zugeordnet sind. Trotz der personellen Größe und Kapazität war dieser Bereich jedoch immer ein wenig isoliert, und (auch im Gegensatz zu anderen Missionen) gab es sehr wenig formal fixierte Überschneidungspunkte mit dem Bereich Sicherheit. Der neue Peacebuilding Plan ändert dies grundlegend, da es die Sicherheitsrelevanz des Themenbereichs „Justice“ formal und geberrelevant festhält. Dies bedeutet eine Neuorientierung der Prioritätensetzung in der Arbeit der Mission, da dieses Dokument die Grundlage des mittelfristigen finanziellen Gestaltungsspielraumes in diesem Themenbereich darstellt. Eine solche Prioritätenverschiebung bietet die Chance für viele, die bisher mit ihrem Themenbereich aufgrund der mangelnden Geberunterstützung eher im Hintergrund agierten, nun ein größeres und neues Feld zu betreten. Kritik jedoch gründet oftmals auf eine wahrgenommene Gefahr für das eigene thematischen „Territoriums“ und damit den Zugang zu Ressourcen und Macht für die eigene Person oder Einheit. Ein jeder will involviert sein und nicht jeder versteht, dass er nicht in der Erarbeitung des Dokumentes eingebunden wurde.

„Territorialkonflikte“ sind ein oft genanntes Übel innerhalb von UNMIL. Oftmals wird hierzu auf das so genannte „stove piping“ verwiesen: Informationen werden häufig zuerst entlang der hierarchischen Linien der Berichterstattung gesendet und nicht mit denjenigen geteilt, die nebenan zu ähnlichen Themenbereichen aber unter einer anderen Hierarchiekette agieren. Neben der Isolation von Arbeitsbereichen und Themenfeldern hat dieses „stove piping“ zwei große Effekte: zum einen entschleunigt dies die Entscheidungsprozesse innerhalb der Organisation, bzw. es werden parallel Entscheidungen getroffen aufgrund parallel existierender und nicht miteinander verbundener Prozesse der Informationsselektion. Dies kann, so die Einschätzung einiger UNMIL-MitarbeiterInnen zur Gefahr für die Relevanz der Arbeit in der Mission werden. Wenn die Mission in ihrem Apparat zu lange benötigt um Konzepte zu erarbeiten, Positionen zu entwickeln und Entscheidungen zu fällen, versuchen Geber diesen Prozess zu umgehen, um direkt mit der Regierung zusammenzuarbeiten. In diesem Fall hätte die Mission viel Mühe und Ressourcen in einen politischen Gestaltungsprozess investiert, in dem sie nicht mehr relevant ist. Zum anderen bedeutet dies auch die beständige Abgabe von individueller Verantwortung. Ähnlich wie in New York bleibt Verantwortung für politische Gestal-

tungsprozesse aufgeteilt in viele kleine, hierarchisch unterteilte und verbundene Einzelschritte. Auf der mittleren Managementebene gibt es sehr wenig formal festgehaltene Systeme des „information sharing“. Dies mag in manchen Büros und Abteilungen weniger ein Problem sein, da man sich kennt, lange zusammengearbeitet hat und/oder eine Persönlichkeit an der Spitze hat, welche die Koordination, Kritik und das Teilen von Information proaktiv in bestimmten Treffen unterstützt. Doch sind solche Prozesse sehr häufig an Personen gebunden und nicht an Strukturen.²² Es bedarf hierbei sehr viel Mut und vor allem Vertrauen in seine Kollegen, um frei und kritisch Informationen zu teilen. So falle es vielen schon schwer, über einzelne Projekte zu informieren, ohne Details preiszugeben. Doch es wird generell gerne geteilt, wenn das Projekt fortgeschritten oder abgeschlossen ist. Dies kann durchaus zu Frustration führen, wenn auf der anderen Seite ähnliche Arbeit geleistet wurde und man eigentlich zum Vorteil des Projektes hätte zusammenarbeiten können (oder sollen).

Die „politischen“ Personen nach Außen sind das Senior Management und insbesondere die SRSG. Der Informationsfluss und der Selektionsprozess innerhalb der Organisation richten sich dementsprechend auch immer in Richtung des Senior Managements der Mission. Unter der SRSG Ellen Margrethe Løj wurde der Selektionsprozess sehr hierarchisch strukturiert. Hierbei achten mehrere Instanzen über die Anzahl und Qualität der Informationen welche die SRSG erreichen. So gibt es seit 2008 z.B. nur einen wöchentlichen Bericht aus dem Feld der von den HoFOs jeden Freitag erstellt und in der Zusammenstellung des Field Support Team direkten Zugang zum Senior Management findet. Die Interpretation und strategische Zusammenführung aller Informationen ist auch zentral organisiert. Die zentrale Rolle dabei spielt das Joint Mission Analysis Centre (JMAC), dessen Chef das Vertrauen der SRSG genießt und damit in wichtigen Konsultationen persönlich einbezogen wird.²³

Der zweite Strang an hierarchischer Informationsselektion betrifft die Korrespondenz mit New York. Auf vielen Ebenen von UNMIL hat die Verbindung mit New York keine Relevanz. Zwar senden die jeweiligen Abteilungen direkt „technische“ Berichte an die jeweiligen Counterparts, doch die „politische“ Interaktion wird zentral im Büro der SRSG organisiert. Die äußert sich insbesondere in den geringen Arbeitskontakten zwischen der Mission und dem

²² Dies gilt insbesondere auch für die Koordination mit anderen UN-Agencies. Die UN in Liberia versucht seit relativ kurzer Zeit mit Konzepten wie „delivering as one“ die Koordination von UN-Aktivitäten zu verbessern und Überschneidungen und Duplikationen zu verhindern. Grundsätzlich wird dies von allen Gesprächspartnern sehr befürwortet. Kritische Stimmen weisen nur darauf hin, dass solche Prozesse sehr viel Zeit brauchen. Kritik an der Koordination zwischen den verschiedenen UN-Komponenten fällt daher meist sehr grundsätzlich aus: beispielsweise falle es alleine schon deshalb schwierig, weil man völlig andere Kommunikationssysteme gebrauche.

²³ Dem JMAC ist auch die Rolle zugeteilt, die täglichen SITREPs nach New York zusammenzustellen. Das JMAC ist eigentlich für die mittel- und langfristige Analyse von Informationen zuständig und das Joint Operations Centre (JOC) für die alltägliche Berichterstattung zur aktuellen Sicherheitslage. Aufgrund der mangelnden personellen Ausstattung des JOC hat das JMAC eine ganz klar gehobene Stellung, insbesondere was den direkten Zugang zur SRSG betrifft.

DPKO in New York. Es gibt formell zugeteilte Kontakte. Zudem gibt es auf inhaltlich-technischer Ebene immer wieder Anfragen und Austausch. Dies wird zwar von den jeweiligen Organisationseinheiten bearbeitet, wiederholt aber eher als eine Last beschrieben werden denn als eine produktive Bereicherung der Arbeit vor Ort. Für viele Personen im mittleren Management besteht einfach keine Notwendigkeit für einen regelmäßigen Austausch mit New York.²⁴ Zwar gibt es immer wieder Themen, die Aufmerksamkeit von New York bekommen sollten, doch diese Aufmerksamkeit wird meist in durch die Kanäle der Hierarchieebenen forciert.²⁵ Ausnahmen sind spezielle Projekte oder Ereignisse, wie zum Beispiel der Besuch eines Assistant Secretary General in Liberia. In der Vorbereitung eines solchen Besuchs gibt es eine durchaus enge Zusammenarbeit mit einzelnen Personen aus den jeweiligen Frontoffices in New York und Monrovia, doch reicht der Austausch nicht über das Ereignis hinaus. Generell ist das Verhältnis aus der Missionsperspektive geprägt von Misstrauen und Vorurteilen. In New York gebe es sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie Prozesse vor Ort in Liberia aussehen oder aussehen sollten. Dies führe regelmäßig zu Fehleinschätzungen, die der Arbeit in der Mission nicht entsprechen, und für viele Mitarbeiter im mittleren Management vor allem zusätzliche Arbeit brächten.

Das Office der SRSG ist eine Art „Clearing House“ für alles, was die HoM erreicht und was von ihr signiert wird. Es ist aber auch das Büro, das den Druck und die Anforderungen aus New York von der Mission abhält. Die täglichen SITREPs sind die Routine des Reportings. Doch es ist insbesondere der beständige Rechtfertigungsdruck für die massiven Ressourcen der Mission, welche das Büro der SRSG beschäftigt. So befinden sich die Mitarbeiter in diesem Büro in einer Mittlerposition zwischen den Forderungen inhaltlich spezifischer Einheiten und den Anforderungen aus New York. Ein Beispiel hierfür ist die halbjährliche Ausarbeitung des Berichts des Generalsekretärs an den Sicherheitsrat. Jede Sektion, Abteilung und Einheit der Mission partizipiert an diesem Prozess. Dabei werden in den jeweiligen Einheiten Textstellen geschrieben, die dann durch die Hierarchielinien der substantiven Säulen der Mission zu dem Office of the SRSG geschickt werden, welche hieraus die Vorlage des Berichtes schreiben. Die Human Rights Sektion würde dementsprechend eine Passage zu der Menschenrechtslage schreiben. Diese Passage geht dann zu dem Büro des DSRSG von RoL, dessen MitarbeiterInnen diesen Bericht mit denen der anderen Sektionen kompiliert und dann dem Büro des Generalsekretärs zukommen lässt. Was recht simpel anmutet ist ein ständiger Streit um Text-

²⁴ Zudem ist ein direkter Kontakt nach New York im aktuellen Managementsystem auch ausdrücklich nicht gewollt. Unter der Hand bestätigen viele, Kontakte zu haben und zu pflegen. Doch wenn man sie anschreiben würde, hätte man schon gegen die Policy der Mission verstoßen.

²⁵ Formale Anfragen aus New York müssen zudem irgendwann als Code Cable durch das Büro der SRSG geschickt werden.

stellen, Wortwahl und Satzbau. Es ist auch ein Streit um Kompetenzen und Motivation der einzelnen Organisationseinheiten, etwas in ihrem Bericht hervorzuheben und der diplomatischen Verpflichtung dieses Textbaus. Das Büro der SRSB ist der Vermittler in diesem Prozess in zweierlei Hinsicht: nachdem eine Fassung des Textes zusammengestellt wurde, muss dieser hinsichtlich der Ansprüche aus New York verteidigt und revidiert werden, so dass er auch den jeweiligen Ansprüchen der einzelnen Einheiten der Mission genügt.

Die Kommunikationslinie nach New York erscheint wichtig insbesondere hinsichtlich der Referenz der Mission bezüglich ihres Mandats. Doch für die alltägliche politische Gestaltungsmacht in Liberia hat dies wenig Relevanz und ist eher eine Bürde die Entscheidungsprozesse verzögert. Politisierung in dieser Hinsicht bedeutet somit die Wahrung der eigenen Autonomie und die Rechtfertigung der gegebenen Ressourcen welche die Basis für die eigene Gestaltungsmacht in Liberia darstellen. Doch viel wichtiger für die Mission ist die Bewahrung der eigenen Gestaltungsmacht und Relevanz als politischer Akteur in Liberia. Dies besteht für die Mission in einem engen Zusammenhang mit der internationalen Politik und den Entscheidungsgrundlagen des Sicherheitsrates. Für die politische Handlungsfähigkeit der individuellen UN-Offiziellen im mittleren Management in ihrer alltäglichen Arbeit sind es eher die lokalen Gegebenheiten, die individuelle Zusammenarbeit mit liberianischen Counterparts und die jeweilige Stellung des Themenfelds in der Geberrelevanz der missionsinternen Politikformulierung.

Fazit: Politisierung als Basis des eigenen Selbsterhalts

Die organisationelle Umwelt von UN-Peacekeeping ist unvorhersehbar und wandelbar. Im Rahmen internationaler Politik besteht eine unmittelbare Abhängigkeit von den Interessen der Mitgliedstaaten im Sicherheitsrat. In der Mission in Liberia sind es nicht nur die Dynamiken und lokalen Bedingungen des Nachkriegskontextes, sondern auch die Kooperation der Regierung (und anderer lokaler Akteure). Gleichzeitig besteht eine Abhängigkeit zwischen Mission und Zentrale, wobei das DPKO in seiner arbeitstechnischen und politischen Ausrichtung auf die Informationen von der Mission angewiesen ist. Für UNMIL wiederum ist die Referenz zum Hauptquartier in New York eine Pflicht. Doch für die alltägliche Arbeit und ihre Machtposition im Kontext der Gestaltung liberianischer Politik ist ihre eigene Fähigkeit zur Selbstinformation von entscheidender Bedeutung (siehe auch Hüskens 2006). Referenz wird gegeben, doch mit Bedacht auf die Wahrung der Autonomie der Mission.

March und Olsen (1989) haben darauf hingewiesen, dass institutioneller Selbsterhalt ist ein wichtiges Ziel politischer Organisationen sind (siehe auch u. a. Meyer/Rowan 1991; Or-

ton/Weick 1990). Die Wahrung politischer Gestaltungsmacht auf verschiedenen Ebenen der Organisation ist eine wichtige Grundlage hierfür. Zentraler Aspekt jedoch ist die politische Ausrichtung und das Interaktionsfeld der lose gekoppelten Elemente der UN: Das DPKO besteht zwar aufgrund der Existenz von Peacekeeping-Missionen, doch ihr organisationaler Selbsterhalt und ihre Weiterentwicklung ist Aspekt eigener politischer Gestaltung im Rahmen internationaler Politik. Als Hauptquartier kann es im Sinne des Reportings hierfür die Hilfe der Missionen anfordern (insbesondere in Form von Berichten, Anfragen und Informationen). Die Herausforderung des DPKO ist aber nicht die Kontrolle der Peacekeeping Missionen, sondern die eigene Strategie und Professionalisierung im Sinne einer langfristigen Struktur des Wissensmanagements und Informationsgebrauchs. Für UN-Mitgliedsstaaten sollte Peacekeeping immer eine temporäre Lösung zu temporäre Probleme sein, eine Professionalisierung war sehr lange unerwünscht (Benner/Mergenthaler/Rotmann 2011 (forthcoming)). Diese Ausgangslage beförderte eine Kultur des „gifted amateurism“²⁶ innerhalb der Peacekeeping-Bürokratie, wobei ein Wissens- und Erfahrungsaustausch auf Persönlichkeiten und Netzwerken basiert. Gleichzeitig ist das DPKO in einem konstanten Kampf um die Positionierung und Verteidigung der Methoden des Peacekeepings als Teil internationaler Politik involviert. So wird nach Außen konstant die Nachhaltigkeit und der Wandel ihres eigenen Portfolios kommuniziert.²⁷ Die Position von Peacekeeping in der internationalen Politik beruht allerdings auch auf die Wahrnehmung von Erfolg von „Peacekeeping in Aktion“, was aus Sicht der Mitglieder des Sicherheitsrates auch den zeitnahen Rückzug einer Mission aus einem Nachkriegsland beinhaltet.

Die politische Ausrichtung in der Mission ist grundlegend anders. UNMIL kämpft um ihre Relevanz und ihren Selbsterhalt auf zwei Fronten: im nationalen Kontext liberianischer Politik und im Kontext internationaler Mandatierung. „Support the Government“ ist dabei die Grundlage der eigenen Existenz per Mandat, definiert aber auch die Macht zur politischen Gestaltung im liberianischen Kontext. Das Prekäre daran ist jedoch die eigene Selbstdemontierung: So gibt UNMIL Referenz darüber, wann man die eigene Organisation auflösen könne. Man erstellt Benchmarks und Indikatoren darüber auf, wann man seinen Job verlieren könnte. Diese eigene Demontierung ist auch ein Druckmittel gegenüber der Regierung von Liberia, Gestaltungsprozesse nach den Wünschen der UN in die eigene Hand zu nehmen. Doch hat UNMIL auch Methoden entwickelt, diese Demontierung von der alltäglichen politischen Arbeit von

²⁶ Interview mit UN-Offiziellen im DPKO in New York, Oktober 2010.

²⁷ So ist sehr deutlich zu beobachten, wie das DPKO immer wieder auch an Macroadebatten zu Frieden und Sicherheit und die Bedeutung von Peacekeeping involviert sind. So hatte das DPKO 2008 gerade eine große Managementreform durchgeführt, da hat die neue Führung mit dem „New Horizon“ Prozess eine neue Debatte des Wandels von Peacekeeping angestoßen (UN 2009).

UNMIL in Liberia fernzuhalten, indem die Korrespondenz und der Druck aus New York durch die hierarchischen Ebenen der Missionsorganisation gefiltert werden.

Peacekeeping ist auf verschiedenen Ebenen eine politische Unternehmung und die Peacekeeping-Bürokratie der UN subsumiert die verschiedenen politischen Interessen und Prozesse vor allem in temporär erzielten Lösungen zu hoch komplexen Sachverhalten. Dies spiegelt sich sowohl in New York als auch in der Mission in Liberia in einen Mangel an Verantwortungsübernahme wieder. Die Komplexität der Unternehmung und der Organisation macht eine solche Diffusion von Verantwortung möglich. Die politische Brisanz verschiedener Entscheidungen und Konfrontationen macht dies für individuelle MitarbeiterInnen teilweise notwendig. „Accountability“ ist dementsprechend keine strukturelle Stärke der UN – auch wenn dies von den liberianischen Counterparts konstant eingefordert wird. Wie viel und in welchem Maße Verantwortung übernommen wird liegt vielmehr an der Überzeugung und Stärke einzelner Personen und dem individuellen Selbstvertrauen, Informationen und Wissen im Sinne des gemeinsamen Ziels der Friedenskonsolidierung in Liberia zu teilen.

Literatur

- Barnett, Michael/Finnemore, Martha (2004): *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca/London: Cornell University Press.
- Barnett, Michael/Zuercher, Christoph (2008): *The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood*, in: Paris/Sisk (eds.): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Abington, Oxon/New York: Routledge.
- Beetham, David (1987): *Bureaucracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Benner, Thorsten/Mergenthaler, Stephan/Rotmann, Philipp (2011 (forthcoming)): *The New World of UN Peace Operations. Learning to Build Peace?* Oxford University Press.
- Doyle, Michael W./Sambanis, Nicholas (2006): *Making War and Building Peace. United Nations Peace Operations*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- Giddens, Anthony (2009): *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Hüsken, Thomas (2006): *Der Stamm der Experten. Rhetorik und Praxis des Interkulturellen Managements in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit*, Bielefeld: Transcript Verlag.
- Jarstad, Anna K./Sisk, Timothy D. (eds.) (2008): *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge et. al.: Cambridge University Press.
- Lipson, Michael (2007): *Peacekeeping: Organized Hypocrisy?* in: *European Journal of International Relations* 13: 1, 5-34.
- Luhmann, Niklas (2006): *Organisation und Entscheidung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: The Free Press.

- Meyer, John W./Rowan, Brian (1991): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: Powell/DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 41-62.
- Orton, J. Douglas/Weick, Karl E. (1990): Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization, in: *The Academy of Management Review* 15: 2, 203-223.
- Paris, Roland (2004): *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press.
- Riese, Sarah (2011): *Der Konflikt nach dem Konflikt. Intervention als konfliktiver Aushandlungsprozess zwischen Intervenierenden und Intervenierten*, (AFK Colloquium „Macht und Konflikt“, Villingst, 7.-9. April 2011).
- Seibel, Wolfgang/Junk, Julian/Blume, Till/Schöndorf, Elisabeth (2008): *Public Administration meets Peacebuilding. Coordination, Learning and Leadership as Challenges to Peace Operations*, (49th Annual ISA Convention, San Francisco, March 26-29, 2008.).
- UN (2009): *A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*, New York: DPKO/DFS.
- Weber, Max (1978): *Bureaucracy*, in: Gerth/Mills (eds.): *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 196-264.