

# Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen: Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Institution

Ulrich Schneckener/Silke Weinlich\*

**Abstract:** In September 2005, UN Member States agreed to establish a Peacebuilding Commission with the sole purpose of supporting countries emerging from conflict. This article briefly describes some of the reasons behind the Commission's creation; its task, mandate and design, and gives an account of controversies in the negotiation process leading up to the World Summit and beyond. Furthermore, it spells out some implications for German foreign policy. While the Commission's creation is a significant step for improving the UN's peacebuilding capacities, its effects will remain limited unless member states show credible financial and political commitment and overcome areas of conflict which affected the negotiation process.

**Keywords:** Vereinte Nationen, post-conflict peacebuilding, VN-Reform, Peacebuilding-Kommission

## 1. Zur Genese der Peacebuilding-Kommission<sup>1</sup>

Am 16. September 2005 haben die Staats- und Regierungschefs von mehr als 150 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen (VN) auf dem Weltgipfel in New York die Einrichtung einer neuen Kommission für Friedenskonsolidierung beschlossen.<sup>2</sup> Diese Entscheidung ist eines der wenigen wichtigen Ergebnisse des Treffens, das aus Anlass der Überprüfung der im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniums-Erklärung stattfand und erheblich hinter den hochgesteckten Reformerwartungen zurückgeblieben ist. Der Vorschlag zur Bildung einer solchen Kommission geht ursprünglich auf den Bericht des von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten High Level Panel on Threats, Challenges and Change zurück.<sup>3</sup> Darin wird eine institutionelle Lücke identifiziert: Es gebe keine zentrale politische Instanz im System der VN, die sich explizit und vor allem kontinuierlich mit den Problemen von Staatszerfall, Konfliktprävention und -nachsorge befasse. Der Sicherheitsrat konzentriert sich primär auf die akuten Krisen und die Beendigung von Kriegen und handelt nur selten präventiv. Der oft beschwerliche Übergang vom Konflikt zu einer stabilen Friedensordnung wird in der Regel nur dann zum Thema, wenn erneut der Ausbruch von Gewalt droht. Eine Peacebuilding-Kommission könnte hier nach Ansicht der Experten Abhilfe schaffen.

Bestehend aus Mitgliedern des Sicherheitsrates, Vertretern wichtiger Geberländer sowie von Weltbank bzw. Internatio-

nalem Währungsfonds (IWF) und Repräsentanten des betroffenen Staates, soll sie vorrangig mittel- und langfristige Prozesse der Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding) unterstützen, entsprechende Strategien und Konzepte erarbeiten und deren Umsetzung begleiten. Dabei soll sie durch ein Peacebuilding Support Office beim VN-Generalsekretariat (mit rund 20 Mitarbeitern) und durch einen stehenden Peacebuilding Support Fund in Höhe von mindestens 250 Mio. US-Dollar unterstützt werden.

Dieser Vorschlag fand breite Unterstützung: Kofi Annan griff die Idee in seinem Reformbericht auf.<sup>4</sup> Die Debatten in der Generalversammlung (21.4.2005) und im Sicherheitsrat (26.5.2005) machten deutlich: Industrie- und Entwicklungsländer sind sich weitgehend einig, dass die VN für den Umgang mit fragilen Staaten und Post-Konflikt-Gesellschaften besser gerüstet werden muss; selbst die als interventionskritisch geltende »Bewegung der Blockfreien Staaten« steht dem Vorschlag nicht ablehnend gegenüber. In den USA wurde die Idee ebenfalls positiv aufgenommen, etwa im Bericht American Interest and UN-Reform (Juni 2005), den eine vom US-Kongress eingesetzte Task Force zur VN-Reform vorlegte.<sup>5</sup> Auch der als VN-Kritiker bekannte US-Botschafter John Bolton stellte in seiner ansonsten umfassenden Kritik an den Entwürfen für das Abschlussdokument wenige Wochen vor dem Weltgipfel die Einrichtung einer solchen Kommission nicht in Frage.

Die Einigkeit im Grundsatz kann jedoch nicht über erhebliche Unstimmigkeiten im Detail hinwegtäuschen, die sich in den verschiedenen Entwürfen für das Abschlussdokument des Gipfels erkennen ließen und auch in der eigentlichen Resolution der Generalversammlung nicht geklärt wurden: Umstritten sind in erster Linie die Zusammensetzung und Größe der Kommission, ihre institutionelle Anbindung (vor allem im Verhältnis zum Sicherheitsrat), ihr Mandat und ihre Aufgaben.<sup>6</sup> Nicht zuletzt von der Regelung dieser Fragen wird es

\* Dr. Ulrich Schneckener ist Mitglied der Forschungsgruppe Globale Fragen der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Dipl. Pol. Silke Weinlich ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (INIIS) und im Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« der Universität Bremen.

1 Dieser Artikel ist eine aktualisierte Fassung des SWP-Aktuell 2005/37 (»Die VN-Peacebuilding-Kommission. Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution«), September 2005. Berücksichtigt wurden die Ergebnisse des Weltgipfels sowie die ersten vier Verhandlungsrunden zur Peacebuilding-Kommission im Oktober 2005. Für detaillierte Literaturangaben siehe Weinlich, Silke 2005: Die VN Peacebuilding-Kommission: Neues Werkzeug für eine bessere Friedenskonsolidierung, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.) Die Zukunft des Völkerrechts in einer globalisierten Welt, Baden-Baden, (Nomos).

2 Vereinte Nationen 2005: Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, UN Dokument Nr. A/60/L.1, 15. September 2005, § 97-105.

3 Vereinte Nationen 2004: Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dokument Nr. A/59/565, 02. Dezember 2004, § 261-269.

4 Vereinte Nationen 2005: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, UN-Dokument Nr. A/59/2005, 21. März 2005, § 114-119.

5 Task Force on the United Nations 2005: American Interests and UN Reform: Report of the Task Force on the United Nations, United States Institute of Peace, Washington D.C.

6 Für unterschiedliche Fassungen des Abschlussdokuments, für Verhandlungspositionen der VN-Mitgliedstaaten und andere Reformdokumente vgl. <http://www.reformtheun.org>.

abhängen, ob die Kommission angesichts der Erfahrungen der VN im Peacebuilding-Bereich tatsächlich Innovationen und Verbesserungen mit sich bringen wird.

## 2. Erfolge und Misserfolge der Vereinten Nationen

Die VN unterscheidet zwar technisch zwischen den zivil-militärischen Peacekeeping-Operationen (zur Zeit 16) und den ausschließlich zivilen Politischen und Peacebuilding-Missionen (zur Zeit zehn).<sup>7</sup> Dennoch sind de facto, in unterschiedlichem Maße, nahezu alle VN-Operationen mit Aufgaben der Friedenskonsolidierung betraut. Bei den zehn jüngsten Missionen handelt es sich nur in einem Fall – UNMEE zur Eingrenzung des Konflikts zwischen Äthiopien und Eritrea – um eine klassische Blauhelm-Mission, die in einen zwischenstaatlichen Konflikt interveniert und vorwiegend bemüht ist, die Konfliktparteien auseinander zu halten. Die übrigen Operationen kombinieren zivile und militärische Mittel. Der Umfang der Missionen variiert erheblich: Die größten Operationen unterhalten die VN derzeit in der DR Kongo (MONUC, Personalstärke: rund 18.600), in Liberia (UNMIL, rund 17.600), Haiti (MINUSTAH, rund 8.600), Côte d'Ivoire (UNOCI, rund 7.400), Burundi (UNOB, rund 6.400) und Kosovo (UNMIK, rund 6.100).<sup>8</sup> Umfangreichere zivile Missionen sind im Irak (UNAMI) und in Afghanistan (UNAMA) tätig, während am unteren Ende des Spektrums kleinere Peacebuilding-Unterstützungsbüros mit einigen Dutzend Mitarbeitern stehen (zur Zeit in Tadschikistan, in Guinea-Bissau und in der Zentralafrikanischen Republik).

Die Bilanz der laufenden und der abgeschlossenen Einsätze fällt sehr gemischt aus: Kofi Annan nannte die Friedensmissionen in Namibia (1989-90), Mosambik (1992-94), El Salvador (1991-95), Ost-Slawonien (1996-98), Guatemala (1994-2004) und Ost-Timor (seit 1999) sowie das VN-Engagement in Südafrika als Beispiele für erfolgreiche Friedenskonsolidierung (Rede an der Universität Ulster, 18.10.2004). Aber selbst in einigen dieser Fälle (z.B. Guatemala) sind – je nach Maßstab – Zweifel angebracht, ob der von außen unterstützte Friedensprozess nachhaltige Wirkung hat.

Auffällig ist vor allem, dass die VN weit davon entfernt sind, das Peacebuilding-Konzept in die Praxis umzusetzen. Die Missionen agieren zumeist auf der Basis von Ad-hoc-Strukturen. Weder in New York noch vor Ort werden die verschiedenen Dimensionen von Peacebuilding systematisch berücksichtigt und in eine Gesamtstrategie eingeordnet. Und obwohl es in einigen Fällen gelungen ist, die Sicherheitslage zu verbessern, blieb das Erreichte in der Folgezeit hinter den geweckten Erwartungen der Bevölkerung vor Ort bzw. den hochgesteckten Zielen der internationalen Gemeinschaft zurück. Ein Indikator dafür ist, dass nicht wenige Länder, in denen VN-Missionen stationiert waren, bis heute kaum als demokratisch verfasste Staaten klassifiziert werden können.

Zudem gibt es eine Reihe von Fällen, in denen trotz Peacebuilding-Aktivitäten ein Konflikt neuerlich eskaliert ist – wie beispielsweise in Haiti, wo trotz anfangs geglückter Friedenssicherung (1994-2001) der Konflikt drei Jahre nach Abzug der Blauhelme erneut ausbrach.<sup>9</sup> Ähnliches gilt für Liberia, wo 2003 die Kämpfe und Unruhen nach beendeter Friedensmission die internationalen Bemühungen um Stabilität zunichte machten. In anderen Fällen misslang bereits die militärische Friedenssicherung, so dass zivile Peacebuilding-Maßnahmen keine Chance auf Umsetzung erhielten. Die bisher wohl dramatischsten Fehlschläge in dieser Hinsicht ereigneten sich Anfang und Mitte der 1990er Jahre in Somalia, Bosnien, Angola und Ruanda.

## 3. Welche Probleme soll die Peacebuilding-Kommission beheben?

Die Gründe für das Scheitern von Friedensmissionen sind zum einen den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort geschuldet, zum anderen hängen sie mit der Struktur und Arbeitsweise der VN zusammen. Denn: Es bestehen substantielle Defizite bei der Planung, Finanzierung und Durchführung der zivilen Komponenten von Friedensmissionen. An diesem Punkt soll die Peacebuilding-Kommission ansetzen.

### 3.1 Unzureichende und nicht gesicherte Ressourcen

Ein Grundproblem besteht im Missverhältnis zwischen ambitioniertem Auftrag und bereitgestellten personellen und finanziellen Ressourcen – dies zeigt sich insbesondere an den VN-Operationen in Afrika. Es hat sich als schwierig erwiesen, kontinuierliche und ausreichende Unterstützung westlicher Geberländer für Maßnahmen in dieser Weltregion zu mobilisieren. Der Sicherheitsrat besitzt zwar die Autorität, Friedensmissionen einzusetzen, jedoch ist er nicht in der Lage (und zumeist nicht willens), für die ausreichende Finanzierung aller beschlossenen Maßnahmen zu sorgen. Sicherheitspolitische Maßnahmen (Stationierung von Blauhelmen, Demobilisierung von Kombattanten etc.) werden über Pflichtbeiträge der VN-Mitgliedstaaten bezahlt. Die Finanzmittel für zivile Maßnahmen – zum Beispiel die Reintegration von Kombattanten in die Gesellschaft – müssen jedoch auf Geberkonferenzen und über Appelle eingeworben werden.

Die Höhe der zur Verfügung stehenden Gelder ist daher nur schwer vorhersagbar, womit die strategische Planung erschwert wird. Der Fundraising-Prozess zieht sich häufig in die Länge, zudem können erhebliche Diskrepanzen zwischen den zugesagten und tatsächlich bereitgestellten Mitteln auftreten. Gerade in der kritischen Anfangsphase von Missionen, in der es besonders wichtig ist, Bevölkerung und Konfliktparteien von einer Friedensregelung und von der Berechtigung der internationalen Intervention zu überzeugen, sorgt eine unzureichende Mittelausstattung oft für große Anlaufschwierigkeiten – wie sich zur Zeit wieder im Sudan beobachten lässt.

<sup>9</sup> Vgl. den Beitrag von Rama Mani in diesem Heft.

<sup>7</sup> Diese und folgende Zahlen stammen von der Homepage des UN Department of Peacekeeping Operations, siehe <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>.

<sup>8</sup> Stand: September 2005. Zu den VN-Missionen in Haiti und Kosovo vgl. die Beiträge von Rama Mani und Jessen-Petersen in diesem Heft.

Die Folge ist, dass häufig wichtige Elemente von aufeinander aufbauenden Strategien (wie Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration) nur eingeschränkt umgesetzt werden können oder gänzlich wegfallen.

Diese Defizite sollen nun mit Hilfe der Reformen abgebaut werden: Erstens wird der Generalsekretär einen Peacebuilding Fund einrichten, der sich über freiwillige Beiträge finanziert. Die Fondsmittel können schon vor Abhaltung von Geberkonferenzen für die sofortige Durchführung von Wiederaufbaumaßnahmen freigegeben werden. Zweitens soll die Peacebuilding-Kommission eine bessere Koordinierung zwischen Sicherheitsrat, Truppenstellern und Gebern gewährleisten und im Vorfeld einer Mission Möglichkeiten zu deren Finanzierung eruieren.

### 3.2 Mangel an politischer Aufmerksamkeit

Die nahezu alleinige Zuständigkeit des Sicherheitsrates für Post-Konflikt-Länder wirkt sich nachteilig auf die Friedenskonsolidierung aus. Denn der Rat ist in seinem Handeln in der Regel von sicherheitspolitischen Motiven geleitet, für entwicklungspolitische Perspektiven bleibt wenig Raum. Seine Aufmerksamkeitsspanne ist zudem von nur kurzer Dauer, schon allein wegen der Vielzahl von Krisen, mit denen er sich befassen muss. Sobald Konflikte nicht mehr virulent sind, werden sie von der Agenda des Sicherheitsrates gestrichen. Und das, obwohl der Übergang von einem fragilen Waffenstillstand in einen stabilen Frieden längerfristige politische Aufmerksamkeit, Unterstützung und Finanzierung benötigen würde. Nur wenig Erfolg war Versuchen beschieden, Übergangsprozesse in Haiti, Burundi oder Guinea-Bissau in Sonderausschüssen des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) zu begleiten und damit für eine kontinuierliche politische Aufmerksamkeit und Finanzierung innerhalb des VN-Systems zu sorgen. Es gibt insofern kein effektives zwischenstaatliches Gremium im VN-Gefüge, das solche Übergangsprozesse begleitet und beobachtet. Diesen Part soll in Zukunft die neue Kommission übernehmen, indem sie die Bereiche Sicherheit und Entwicklung miteinander verknüpft und über längere Zeiträume Fortschritte bei der Friedenskonsolidierung überwacht.

### 3.3 Mangel an Planungskapazitäten

Ein weiteres Problem besteht in der mangelnden Bereitstellung von Expertise für Fragen der Friedenskonsolidierung durch das VN-Sekretariat. Dieses verfügt bisher nicht über eine mit den nötigen Ressourcen, Kompetenzen und mit Autorität ausgestattete Abteilung, die sich um Analyse, Planung und Strategieentwicklung kümmern könnte. Im Department of Peacekeeping Operations (DPKO) dominieren die militärische Sichtweise und die tagesaktuelle Befassung mit Friedensmissionen. Das Department of Political Affairs (DPA) wäre mit dieser Aufgabe personell überfordert. Daher soll das neue Peacebuilding Support Office die durchaus vorhandene Expertise der VN im Bereich der Friedenskonsolidierung bündeln und operationalisieren. Es soll als institutionelles Gedächtnis für Peacebuilding dienen, indem es in engem Kontakt mit

dem Missionspersonal Erfolge und Misserfolge systematisch auswertet. Auf Basis einer deutsch-finnisch-jordanischen Initiative wird das Büro auch eine Abteilung zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit umfassen, die die in diesem Bereich bisher unterentwickelten Fähigkeiten der VN ausbauen soll.

### 3.4 Kohärenz- und Koordinationsprobleme

An der Umsetzung der Sicherheitsratsmandate sind nicht nur die VN-Missionen und das VN-Sekretariat, sondern mittlerweile auch rund 15 VN-Sonderorganisationen und -Programme beteiligt (z.B. das Entwicklungshilfeprogramm UNDP, das Flüchtlingshilfswerk UNHCR, das Büro für humanitäre Unterstützung OCHA, das Kinderhilfswerk UNICEF oder das Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte UNHCHR). Hinzu kommen – neben einer Fülle von Nichtregierungsorganisationen – Regionalorganisationen, Weltbank und IWF sowie zahlreiche bilaterale Geber, die sich ebenfalls mit eigenen Projekten in Nachkriegsgesellschaften engagieren. All diese Akteure bringen eigene, durch ihren Auftrag gefärbte Vorstellungen davon mit, welche Peacebuilding-Maßnahmen in welcher Abfolge Priorität haben sollten, welche kurz- bis mittelfristigen Ziele anzusteuern und wie diese zu erreichen sind. Einige konkurrieren dabei um knappe Ressourcen, um Einfluss und Kompetenzen. Gleichzeitig sind die meisten auf eine gewisse Autonomie und Steuerungshoheit über ihre Tätigkeiten bedacht. Insgesamt bleibt aufgrund der fehlenden Bereitschaft und Fähigkeit zur Koordination und mangels einer untereinander abgestimmten Peacebuilding-Strategie die Kohärenz der internationalen Gemeinschaft auf der Strecke – dies war in unschöner Regelmäßigkeit in fast allen Fällen zu beobachten. Das Ergebnis ist eine Vielzahl konkurrierender Ziele und Maßnahmen, so dass die Arbeit der einen die Anstrengungen der anderen unterminiert.

Diesem notorischen Defizit will man mit der Kommission begegnen. Sie soll in unterschiedlichen Konfigurationen zusammentreten. Der Kern wird aus einem ständigen Organisationsausschuss (organizational committee) bestehen. Je nach Post-Konflikt-Situation soll dieser Kern um weitere Schlüsselakteure erweitert werden, zum Beispiel Vertreter des betroffenen Landes, Regionalorganisationen, Nachbarstaaten, weitere wichtige Truppensteller- und Gebernationen, VN-Sonderbeauftragte und andere hohe VN-Vertreter. Auf diese Weise werden die relevanten Akteure an einem Tisch versammelt, um Widersprüche, Überschneidungen und Konkurrenzen zu vermeiden und nach Möglichkeit eine einheitliche Strategie zu entwickeln.

Das Peacebuilding Support Office wird diesen Prozess unterstützen. Es wird voraussichtlich dem Exekutivbüro des Generalsekretärs zugeordnet werden, um an dessen Autorität und Unparteilichkeit teilzuhaben. Bestehend aus Mitarbeitern der relevanten Bereiche (Nothilfe, Entwicklungspolitik, Friedenssicherung, politische Institutionen, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit u. a.), soll das Büro in Zusammenarbeit mit den wesentlichen Akteuren im VN-System einen substantiellen Beitrag zu den Planungsprozessen von Peacebuilding-Operationen leisten.

## 4. Was kann die Peacebuilding-Kommission leisten?

Zwar bedeutete der Beschluss, die Kommission einzurichten, schon einen ersten wichtigen Schritt, um Friedenkonsolidierung durch die VN grundlegend zu verbessern. Gleichzeitig muss man davor warnen, in der Schaffung neuer Gremien die Lösung der genannten Probleme zu sehen. Eine wichtige Leistung der Kommission könnte darin bestehen, realistischere und umsetzbare Konzepte für Peacebuilding-Operationen zu erarbeiten, bevor der Sicherheitsrat die entsprechenden Mandate beschließt. Dabei geht es nicht um eine Gesamtkoordination aller Aktivitäten, die Kommission muss sich auf strategische Leitlinien und auf die Minimierung von Zielkonflikten konzentrieren. Diese Aufgabenbeschreibung findet sich auch in der Abschlusserklärung des Weltgipfels. Die Kommission wird jedoch letztlich nur in dem Maße Erfolg haben, in dem es ihr gelingt, die VN-Mitglieder stärker als bisher in die Pflicht zu nehmen. Die Mitgliedstaaten müssen die Kommission ernst nehmen und tatsächlich für jene Zwecke nutzen, für die sie geschaffen werden soll. Ein weiteres VN-Gremium, in dem Nord-Süd-Schaukämpfe ausgetragen werden, ist ebenso sinnlos wie eines, dessen Empfehlungen vom Sicherheitsrat ignoriert werden oder dessen Finanzzusagen und Koordinationsabsichten keine Taten folgen.

Ähnliches gilt mit Blick auf die Ausstattung des Peacebuilding Support Office: In der Vergangenheit haben die Mitgliedstaaten das Sekretariat – ungeachtet aller Appelle (z.B. Brahimi-Bericht) – nicht mit den Ressourcen versorgt, die es benötigt, um Strategieentwicklung und Planung zu betreiben. Diesen Missstand haben nicht allein die großen Beitragszahler zu verantworten. Vor allem eine Reihe von Entwicklungsländern hat sich bisher gegen eine Stärkung der VN-Bürokratie gewehrt, die sich dann möglicherweise – unterstützt von USA und Europa – noch stärker in ihre innerstaatlichen Angelegenheiten einmischen könnte. Das Gipfelabschlusssdokument sieht für das Peacebuilding Support Office keine neuen Finanzmittel vor. Angesichts der bekannten Ressourcenknappheit ist zweifelhaft, ob das neue Büro wirklich in der Lage sein wird, die nötigen Planungs- und Koordinationsleistungen zu erbringen.

### 4.1 Kontroversen im Verhandlungsprozess

Auch die Kontroversen um die Ausgestaltung der Kommission im Vorfeld wie im Anschluss des Gipfels stimmen skeptisch. Trotz umfangreicher Vorarbeiten in Form von Berichten unabhängiger Experten-Kommissionen und des UN-Sekretariats, ungeachtet der Lobbyarbeit der von Generalsekretär Annan ernannten Reformbeauftragten und nahezu kontinuierlicher Verhandlungsrunden in den zwischenstaatlichen VN-Gremien seit Dezember 2004 konnten die Staatenvertreter bis zum Weltgipfel viele relevante Fragen nicht klären. Auch in den unter Vorsitz von Dänemark und Tansania laufenden anschließenden Verhandlungsrunden wurde bis Mitte Oktober noch kein Durchbruch erzielt, obwohl sich die Mitgliedstaaten einen engen Zeitplan gegeben haben. Es scheint daher fraglich, ob die Kommission tatsächlich wie vorgesehen ihre Arbeit im Januar 2006 aufnehmen kann. Die Kontroversen geben einen Vorgeschmack auf jene Konfliktlinien, die sich

in der späteren Praxis des neuen Gremiums niederschlagen dürften. Die Konflikte verlaufen zum einen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zum anderen zwischen den Interessen der Ständigen Fünf und denen der übrigen VN-Mitglieder.

### 4.2 Mandat und Aufgaben

Das High-Level Panel hatte ursprünglich vorgeschlagen, der Kommission auch präventive und Frühwarnaufgaben zu übertragen. Sie sollte eigenständig jene Staaten identifizieren, bei denen die Gefahr eines Bürgerkrieges bzw. eines staatlichen Kollaps besteht. Dieser Vorschlag stieß jedoch rasch auf erheblichen Widerstand unter den VN-Mitgliedern. Zum einen sei, so wurde argumentiert, Konfliktprävention wirksamer, wenn sie nicht unter den Augen der Weltöffentlichkeit stattfindet. Zum anderen befürchteten die Regierungen zahlreicher Entwicklungsländer, auf die Tagesordnung der Kommission zu gelangen und somit gegebenenfalls rascher zu Kandidaten für eine VN-Intervention zu avancieren.

Ferner gab es Ideen, die Kommission mit operativen Befugnissen auszustatten, um etwa Aktivitäten vor Ort vom VN-Hauptquartier in New York aus steuern zu können. Doch auch diese Initiative wurde nicht weiterverfolgt. Die Kommission wird nun lediglich eine beratende Funktion ausüben, wobei offen bleibt, wann genau sie tätig werden soll. Wer kann die Kommission einschalten? Nur der Sicherheitsrat oder auch andere Gremien? Oder sollen nur die betroffenen Länder selbst sie anrufen können? Soll der VN-Generalsekretär ihre Arbeit in Anspruch nehmen dürfen? Das Abschlusssdokument lässt diese Fragen offen: Als einigermaßen gesichert darf lediglich gelten, dass der Sicherheitsrat eines der Gremien sein wird, die die Tagesordnung der Peacebuilding-Kommission maßgeblich bestimmen können.

Ebenso umkämpft war die Frage, wem die Kommission berichtspflichtig sein sollte: ausschließlich dem Sicherheitsrat oder nur dem ECOSOC, beiden Organen gleichzeitig oder nacheinander? Der sich abzeichnende Kompromiss wird eine sequentielle Berichterstattung sein: Solange der Sicherheitsrat einen Konflikt auf seiner Agenda hat, arbeitet die Kommission nur ihm zu. Ist der Sicherheitsrat nicht mehr befasst, zum Beispiel nach Beendigung einer Friedensmission mit militärischer Komponente, übernimmt der Wirtschafts- und Sozialrat die Federführung. Die Staats- und Regierungschefs haben in der Abschlusserklärung bisher nur festgelegt, dass die Kommission der Generalversammlung jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegen muss. Darüber hinaus soll sie ihre Protokolle und Dokumente allen relevanten VN-Organen zur Verfügung stellen.

### 4.3 Institutionelle Anbindung

Ursprünglich hatte das High-Level Panel vorgeschlagen, die Kommission als Unterorgan des Sicherheitsrats einzurichten, um sie mit der größtmöglichen Autorität auszustatten. Dies, so die auch von afrikanischen Staaten geteilte These, würde sich positiv auf die Umsetzung ihrer Vorschläge und den Er-

folg ihrer Finanzierungsgesuche auswirken. Die fünf ständigen Mitglieder, allen voran die USA, plädieren ebenfalls für eine enge Anbindung an den Sicherheitsrat. Sie wollen ihre Vormachtstellung durch eine möglichst weitreichende Kontrolle des neuen Gremiums bewahren und bevorzugt von der Expertise, Finanzkraft und Legitimität der Kommission profitieren. Dies stößt auf entsprechenden Widerstand bei denjenigen, die die zunehmende Macht- und Kompetenzausweitung des Sicherheitsrates mit Unbehagen verfolgen. Vertreter der Entwicklungsländer und der Bewegung der Blockfreien fordern daher eine größere Mitsprache für den ECOSOC, in dem sie die Stimmenmehrheit halten. Ein erster Kompromiss wurde darin gefunden, dass die Mitgliedstaaten einstimmig die Einrichtung der Kommission als Beratungsorgan beschlossen haben. Sie ist damit kein Unterorgan des Sicherheitsrats, was auch rechtliche Schwierigkeiten nach sich gezogen hätte. Allerdings besteht weiterhin Unklarheit darüber, in welchem Verhältnis sie künftig zu den beiden Räten und der Generalversammlung stehen wird.

#### 4.4 Mitgliedschaft

Relativ rasch konnten sich die VN-Mitglieder auf die Kategorien von Staaten einigen, aus denen sich der ständige Organisationsausschuss der Peacebuilding-Kommission zusammensetzen wird. Repräsentiert sein sollen Mitglieder von Sicherheitsrat und ECOSOC, Hauptbeitragszahler sowie Haupttruppensteller. Hinzu kommen Vertreter der Weltbank, des IWF sowie ein Stellvertreter des VN-Generalsekretärs. Welche Länder nun aber tatsächlich einen Sitz in der Kommission erhalten sollen, ist vor wie nach dem Gipfel Gegenstand harter Verhandlungen. Waren erst je fünf Vertreter der beiden Räte im Gespräch, sollen es nun je sieben Mitglieder sei. Hieß es in früheren Entwürfen noch, dass jeweils die fünf größten Beitragszahler (regulärer VN-Haushalt sowie freiwillige Beiträge) Mitglied werden sollen, so ist nun die Rede von je fünf aus der Gruppe der zehn größten Beitragszahler. Im ersten Fall wäre Deutschland als drittgrößter Zahler auf jeden Fall Mitglied der Kommission geworden, im zweiten Fall ist der Sitz keinesfalls gesichert. Das gleiche Prinzip wurde mit Blick auf die Truppenstellernationen angewandt (fünf der zehn größten). Mit dieser Regelung soll ein Anreiz geschaffen werden, sich finanziell oder personell stärker an Peacebuilding-Maßnahmen zu beteiligen, da dann ein Sitz in der Kommission winkt. Alle Vertreter werden vermutlich gemäß Verfahren, über die Sicherheitsrat und ECOSOC jeweils selbst entscheiden, gewählt bzw. vom VN-Generalsekretär vorgeschlagen.

Insgesamt dürfte der Kern der Peacebuilding-Kommission aus bis zu 24 Staaten plus Vertretern anderer Organisationen bestehen – eine solche Größe und Zusammensetzung lässt durchaus Zweifel an der Arbeits- und Beschlussfähigkeit des Gremiums aufkommen. Andererseits dürfte die Kommission deutlich repräsentativer sein als der VN-Sicherheitsrat, da aufgrund der Truppenstellerregelung zu erwarten ist, dass Länder wie Indien, Pakistan, Bangladesch oder Nigeria vertreten sein werden. Da außerdem zu erwarten ist, dass alle fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder in der Kommission repräsentiert sein

werden, dürften einmal gefasste Beschlüsse ein erhebliches Gewicht haben. Umgekehrt wächst die Gefahr, dass die Blockadesituation aus dem Sicherheitsrat in gewisser Weise in der Kommission dupliziert wird, zumal das Abschlussdokument das Konsensprinzip als Beschlussverfahren vorsieht.

#### 5. Perspektiven für die deutsche VN-Politik

Ungeachtet dieser Fragezeichen wird Deutschland einen Sitz in der Kommission anstreben. Dieser sollte zwar weder als Ersatz noch als »Trostpflaster« für einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat verstanden werden. Andererseits ist offenkundig, dass eine Erweiterung des Sicherheitsrats auf absehbare Zeit nicht stattfinden wird, auch wenn ein Unterausschuss der Generalversammlung unter japanischem Vorsitz auch nach dem Weltgipfel mit dem Thema befasst ist und bis September 2006 konkrete Maßnahmen vorschlagen soll. Vor diesem Hintergrund könnte ein Sitz in der Peacebuilding-Kommission durchaus attraktiv sein, um eigene Vorstellungen wirksamer im VN-System zur Geltung zu bringen und durchzusetzen und über diesen Weg auch Einfluss auf Entscheidungen im Sicherheitsrat zu nehmen.

Letzteres wird stark davon abhängen, ob sich die Kommission zu einem konstruktiven Arbeitsstil durchringen kann und sich in der Praxis nicht allein auf ihren beratenden Charakter beschränkt. Zwar wird ihre Tagesordnung zunächst vermutlich davon bestimmt sein, welche Post-Konflikt-Fälle ihr vom Sicherheitsrat übertragen werden. Gleichwohl könnte die Kommission in dieser Frage auf informelle Weise Einfluss nehmen und von Fall zu Fall die Initiative ergreifen.

Kurzfristig würde Deutschland mit einem Sitz in der Kommission ein größeres Mitspracherecht bei der Planung und Umsetzung von Peacebuilding-Operationen erhalten. Das bedeutet auch mehr Einfluss auf die Entscheidung, welche Mittel wofür ausgegeben werden sollen. Dazu müssen allerdings auch innerhalb der Bundesregierung klarere Prioritäten als in der Vergangenheit entwickelt und müssen vor allem die mit der Friedenskonsolidierung verbundenen Ressortkonflikte – insbesondere zwischen Auswärtigem Amt, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministerium – beendet werden. Die deutsche Außenpolitik sollte sich ferner dafür einsetzen, dass die Kommission regelmäßig, unter Hinzuziehung von NGOs und Experten, über die Lage in ausgewählten Konflikt- und Krisenregionen berät und sich auf diese Weise frühzeitiger in den Prozess der Friedenssicherung einschaltet.

Mittel- bis langfristig ist es durchaus vorstellbar, dass die Kommission gegenüber dem Sicherheitsrat an Statur und Gewicht gewinnt. Schließlich sitzen dort diejenigen Akteure, ohne deren finanzielle und personelle Ressourcen die Beschlüsse des Sicherheitsrates nicht umgesetzt werden können. Dank des umfassenden Spektrums an Mitgliedern kann die Kommission nicht nur die Wirksamkeit von VN-Peacebuilding-Operationen steigern, sondern auch deren Legitimität und Transparenz. Dies könnte zu einer Aufwertung der für ihre Friedenseinsätze viel kritisierten VN führen und damit den VN-Befürwortern – wie Deutschland – gegenüber den Skeptikern den Rücken stärken.