

Weinlich, Silke; Schneckener, Ulrich

Research Report

Die VN-Peacebuilding-Kommission: Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution

SWP-Aktuell, No. 37/2005

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Weinlich, Silke; Schneckener, Ulrich (2005) : Die VN-Peacebuilding-Kommission: Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution, SWP-Aktuell, No. 37/2005, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254564>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die VN-Peacebuilding-Kommission

Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution

Ulrich Schneckener / Silke Weinlich

Am 14. September 2005 wird die 60. VN-Generalversammlung mit einem dreitägigen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs eröffnet. Anlaß dieses Treffens ist die Fünf-Jahres-Überprüfung der im Jahr 2000 verabschiedeten Millenniumserklärung. Im Mittelpunkt stehen zudem institutionelle Reformen der Vereinten Nationen. Als ein wesentliches Ergebnis wird die Einrichtung einer Peacebuilding-Kommission erwartet. Für Deutschland dürfte dieses Gremium vor allem dann bedeutsam werden, wenn ein Beschluß zur Erweiterung des Sicherheitsrates in absehbarer Zeit nicht zustande kommt.

Nachdem John Bolton, der neue US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, den ersten Entwurf des Abschlußdokuments für nicht »summit-worthy« erklärt hat, verhandelt bis kurz vor dem Gipfel eine »Kerngruppe« aus Vertretern von rund 30 VN-Mitgliedstaaten über sieben Schwerpunktthemen: Entwicklungspolitik, Terrorismus, Abrüstung und Nicht-Verbreitung, Verantwortung für den Schutz von Zivilisten (»Responsibility to protect«), die Einführung eines Menschenrechtsrates, die Reform des VN-Sekretariats sowie die Einrichtung einer Peacebuilding-Kommission.

Der Vorschlag zur Bildung einer solchen Kommission geht zurück auf den Bericht des von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* (siehe *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Dezember 2004). Darin wird eine institutionelle Lücke iden-

tifiziert: Es gebe keine zentrale politische Instanz im System der VN, die sich explizit und kontinuierlich mit den Problemen von Staatszerfall, Konfliktprävention und -nach-sorge 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. Internationalem Währungsfonds (IWF) und Repräsentanten des betroffenen Staates, soll sie vorrangig mittel- und langfristige Prozesse der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peace-*

building) 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 (siehe *In Larger Freedom*, März 2005) auf. 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 die vom US-Kongreß eingesetzte *Task Force on UN Reform* vorlegte. Auch VN-Kritiker Bolton stellt 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 lassen: 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. Nicht zuletzt von der Regelung dieser Fragen wird es abhängen, ob die Kommission angesichts der Erfahrungen der VN im Peacebuilding-Bereich tatsächlich Innovationen und Verbesserungen mit sich bringen wird.

Der Peacebuilding-Ansatz

Peacebuilding wurde – neben Peacekeeping und Peacemaking – bereits in der *Agenda für den Frieden* (1992) des früheren VN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali als ein

wesentliches Instrument der VN zur Sicherung und Wahrung des Weltfriedens herausgestellt. Während traditionelle Friedenssicherung primär auf die unmittelbare Befriedung gewaltsamer Konflikte durch die Stationierung multinationaler Truppen ausgerichtet ist, zielen Peacebuilding-Maßnahmen auf die Bewältigung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen von Bürgerkriegen sowie auf die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen ab (z.B. sozio-ökonomische Ungleichheit, ethno-nationale Spannungen, Armut, Wasserknappheit). Der Peacebuilding-Ansatz kombiniert insofern sicherheits- und entwicklungspolitische Perspektiven.

Typischerweise werden vier Dimensionen unterschieden, die mit einer Fülle von Maßnahmen verknüpft sind, die einander idealerweise verstärken sollen:

(1) *sicherheitspolitische Aspekte*, darunter fallen Programme zur Demobilisierung, Entwaffnung und Re-Integration von Kämpfern sowie die Reform des Sicherheitssektors (Aufbau von Polizei und Justiz);

(2) *politische Aspekte* wie der Aufbau einer zivilen Verwaltung, politischer Institutionen, die Durchführung von Wahlen und die Verabschiedung einer Verfassung;

(3) *sozio-ökonomische Aspekte*, die Maßnahmen zum Wiederaufbau der Infrastruktur, zur Belebung der Wirtschaft, aber auch zum Aufbau von Gesundheits- und Bildungssystemen umfassen;

(4) *psycho-soziale Aspekte*, zu denen Projekte zur Versöhnung sowie die Betreuung von Kriegsopfern und Flüchtlingen zählen.

Die meisten dieser Maßnahmen greifen tief in die Souveränität der betroffenen Staaten ein. Dabei wird versucht, komplexe und interdependente gesellschaftliche und staatliche Strukturen so auszugestalten, daß Konflikte künftig ohne Gewalt ausgetragen werden. Implizites Ziel der Interventionen ist oftmals die Schaffung marktwirtschaftlich organisierter liberaler Demokratien.

Angesichts zahlreicher Fehlschläge wurde jedoch der Ruf lauter, die Ansprüche

zu reduzieren und sich primär auf die Herstellung von Sicherheit sowie den Aufbau staatlicher Strukturen (*state-building*) zu konzentrieren.

Erfolge und Mißerfolge der VN

Die VN unterscheidet zwar technisch zwischen den zivil-militärischen Peacekeeping-Operationen (zur Zeit 16) und den ausschließlich zivilen Politischen und Peacebuilding-Missionen (zur Zeit 10). 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 auseinanderzuhalten. 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 (Personalstärke: rund 18 700), in Liberia (rund 17 600), Haiti (rund 9000), Côte d'Ivoire (rund 6900), Burundi (rund 6400) und Kosovo (rund 6100). 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 (z.B. Kosovo). 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. 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 neunziger Jahre in Somalia, Bosnien, Angola und Ruanda.

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 Pla-

nung, Finanzierung und Durchführung der zivilen Komponenten von Friedensmissionen. An diesem Punkt soll die Peacebuilding-Kommission ansetzen.

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 Re-Integration von Kombattanten in die Gesellschaft – müssen jedoch auf Geberkonferenzen und über Appelle erworben 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, wo 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. Die Folge ist, daß häufig wichtige Elemente von aufeinander aufbauenden Strategien (wie Entwaffnung, Demobilisierung und Re-Integration) nur eingeschränkt um-

gesetzt 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.

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.

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.

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 Kommissars für Menschenrechte UNHCHR). Hinzu kommen – neben einer Fülle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) – Regionalorganisationen, Weltbank und IWF sowie zahlreiche bilaterale Geber, die sich ebenfalls mit eigenen Projekten in Nach-

kriegsgesellschaften 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 Peacebuildingstrategie 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 zusammen treten. 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 um einen 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, Rechtsstaat u.a.), soll das

Office in Zusammenarbeit mit den wesentlichen Akteuren im VN-System einen substantiellen Beitrag zu den Planungsprozessen von Peacebuilding-Operationen leisten.

Was kann die Peacebuilding-Kommission leisten?

Zwar wäre die Realisierung der Reformvorschläge ein erster wichtiger 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.

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.

Kontroversen im Verhandlungsprozeß

Die Kontroversen um die Ausgestaltung der Kommission müssen allerdings skeptisch stimmen. Sie 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.

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 statfinde. 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 im Feld 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 offenbleibt, 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? Der Entwurf für die Abschlußerklärung des Gipfels sieht vor, daß sich

neben dem Sicherheitsrat auch der betroffene Staat über den Wirtschafts- und Sozialrat an die Kommission wenden kann.

Ebenso umkämpft war die Frage, wem die Kommission berichtspflichtig sein sollte: ausschließlich dem Sicherheitsrat oder nur dem ECOSOC, beiden Organen gleichzeitig oder nacheinander? Der wahrscheinliche 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.

Institutionelle Anbindung. Ursprünglich hatte das High-Level Panel vorgeschlagen, die Kommission als Unterorgan des Sicherheitsrates 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 Erfolg ihrer Finanzierungsgesuche auswirken. Die ständigen fünf 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 möglicher Kompromiß bestünde darin, daß die Kommission von der Generalversammlung eingerichtet wird und über die Berichterstattung sowohl an den Sicherheits- wie auch an den Wirtschafts- und Sozialrat angegliedert ist. Letzteres wollen die USA jedoch verhindern.

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 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 von den 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 sollen gemäß noch zu entwickelnder Verfahren gewählt werden.

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, insbesondere dann, wenn sich das Konsensprinzip durchsetzt.

Ob unter diesen Bedingungen mit einer Aufnahme der Arbeit der Kommission wie geplant noch vor Jahresende zu rechnen ist, scheint fraglich.

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 Sicherheitsrates auf absehbare Zeit nicht stattfinden wird. Selbst wenn die Initiative der G 4 (Brasilien, Japan, Indien und Deutschland) noch Erfolg haben sollte, stünde ein jahrelanger Ratifikationsprozeß mit ungewissem Ausgang bevor. 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 Um-

setzung 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 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.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364