

Potenzial noch nicht ausgeschöpft: Bilanz der Kommission für Friedenskonsolidierung nach zwei Jahren

Weinlich, Silke

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Weinlich, S. (2008). *Potenzial noch nicht ausgeschöpft: Bilanz der Kommission für Friedenskonsolidierung nach zwei Jahren*. (InIIS-Arbeitspapiere, 35). Bremen: Universität Bremen, FB 08 Sozialwissenschaften, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67400-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SILKE WEINLICH

**POTENZIAL NOCH NICHT AUSGESCHÖPFT
BILANZ DER KOMMISSION FÜR FRIEDENS-
KONSOLIDIERUNG NACH ZWEI JAHREN**

**InIIS-Arbeitspapier Nr. 35
2008**

SILKE WEINLICH

POTENZIAL NOCH NICHT AUSGESCHÖPFT

**BILANZ DER KOMMISSION FÜR FRIEDENS-
KONSOLIDIERUNG NACH ZWEI JAHREN**

InIIS-Arbeitspapier Nr. 35/08

Institut für Interkulturelle und Internationale Studien
(InIIS)
Universität Bremen
Postfach 33 04 40
28334 Bremen

ISSN 1867-4011

Inhalt

Abstract	3
1. Einleitung	4
2. Die Friedenskonsolidierungs-Architektur: Grundzüge und bisherig Aktivitäten	5
2.1 Pfeiler 1: Die Friedenskonsolidierungskommission	5
2.1.1 <i>Der Organisationsausschuss</i>	7
2.1.2 <i>PBC: Die länderspezifischen Konfigurationen</i>	11
2.2 Pfeiler 2: Das Peacebuilding Support Office	16
2.3 Pfeiler 3: Der Peacebuilding Fonds	17
3. Wie sind die Leistungen der Kommission zu bewerten?	18
3.1. „Funktioniert“ die Kommission?	19
3.2 Positive Friedenskonsolidierungserträge?	20
3.3 Verbesserte Koordinierung?	22
4. Fazit	23
Literatur	25
UN-Dokumente	26

Abstract

The article takes stock of the Peacebuilding Commission two years after it took up its work. As expected, the record is mixed. The Commission got off to a slow start; in its first year which was mostly dedicated to procedural issues, the Commission risked losing sight of its crucial task of making a difference on the ground. Once it achieved more clarity with regard to its working procedures and mandate, its engagement with the countries on its agenda became more productive. It developed integrated peacebuilding strategies for Sierra Leone and Burundi and has begun to apply some of the lessons already learned there to its involvement with Guinea-Bissau and the Central African Republic. Despite many obstacles, the Commission has begun to make some modest, positive impact on the ground. Its unprecedented effort to bring all relevant peacebuilding actors to one table is promising but has not yet yielded any visible coordination breakthroughs. So far, then, the Peacebuilding Commission has not yet exploited its full potential.

1. Einleitung*

Auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, der UNO eine neue Architektur für Friedenskonsolidierung zu geben. Ausschlaggebend für ihre Errichtung war die Diagnose des von Generalsekretär Annan eingesetzten High-Level Panels, es gebe eine institutionelle Lücke im UN-System, die für die hohe Rückfallquote von Staaten in der Übergangsphase nach einem Konflikt (Postkonfliktstaaten) mit verantwortlich sei.¹ Die drei Pfeiler der Architektur bestehen aus der Friedenskonsolidierungs-Kommission (Peacebuilding Commission – PBC), dem Friedenskonsolidierungs-Fonds (Peacebuilding Fund – PBF) und dem Friedenskonsolidierungs-Unterstützungsbüro (Peacebuilding Support Office – PBSO) im Generalsekretariat.

Die PBC und die ihr zugeordneten Strukturen sind eines der wenigen konkreten Ergebnisse des Weltgipfels im Jahr 2005. Um ein für alle 192 UN-Mitgliedsstaaten konsensfähiges Gremium einrichten zu können wurde das ursprünglich angedachte Design allerdings radikal verändert. Die Anzahl der PBC-Mitglieder wurde stark erhöht, das Mandat auf die Nachkriegsphase und auf reine Beratung eingeschränkt, und die Ressourcen sowie die Größe des Unterstützungsbüros gestutzt.²

Im Juni 2008 feierte die Kommission ihren zweiten Geburtstag. Sie befasst sich mittlerweile mit vier Postkonfliktstaaten: Burundi und Sierra Leone stehen seit Juli 2006 offiziell auf der Tagesordnung, Guinea-Bissau wurde im Dezember 2007 hinzugefügt und die Zentralafrikanische Republik im Juni 2008. Die Elfenbeinküste hat bereits Interesse bekundet und wartet darauf, dass der Sicherheitsrat das Land an die Kommission überweist. Wie ist die bisherige Arbeit der Kommission, des Unterstützungsbüros und des Fonds zu bewerten? Ist die Kommission arbeitsfähig und sind schon erste Erfolge zu verzeichnen? Oder haben die Kritiker Recht behalten, die der Kommission aufgrund ihrer Geburtsfehler und ihres komplexen Auftrags nur wenig Aussicht auf Erfolg bescheinigten?

Um sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen, werden die Grundzüge der neuen Friedenskonsolidierungs-Architektur dargestellt und die bisherigen Aktivitäten der PBC und des PBF geschildert. Im Anschluss werden diese Aktivitäten einer kritischen Betrachtung unterzogen.

Alles in allem fällt die Bilanz gemischt aus. Positiv ist, dass die Kommission trotz des zu ihrer Gründungszeit von Misstrauen geprägten Klimas in der Weltorganisation ihre Arbeit

* Dieses Arbeitspapier ist in einer überarbeiteten Version erschienen als: Weinlich, Silke (2008): Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung: Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg. In: Vereinte Nationen 3: 108-116. Ein herzlicher Dank für wertvolle Unterstützung und Anregungen gilt Christian Beitz, Kerstin Blome, Nicole Deitelhoff, Volker Franke, Monika Heupel, Frank Jarasch, Christina Müller und Heather Sonner.

¹ UN-Dokument Nr. A/59/565, 02.12.2004, §§ 261-269; UN-Dokument Nr. A/59/2005, 21.03.2005, §§ 114-119.

² Für die Vorgeschichte und Hintergründe der Kommission siehe Cutillo, Alberto (2006): International Assistance to Countries Emerging from Conflict. A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding. New York: International Peace Academy; Weinlich, Silke (2006): Weder Feigenblatt noch Allheilmittel: Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 1/2: 2-11.

aufgenommen und einige Klarheit über ihre Ziele und Arbeitsweise erreichen konnte. Sie hat zudem für Burundi und Sierra Leone Friedenskonsolidierungs-Strategiepapiere entwickelt und in deren Entstehungsprozess mehr relevante Akteure eingebunden und *national ownership* zu verwirklichen versucht als je zuvor Praxis war. Zudem haben nicht nur Burundi und Sierra Leone von PBF-Mitteln profitiert, sondern auch noch andere „Waisenkinder“ der internationalen Gemeinschaft, denen es an Aufmerksamkeit und finanzielle Zuwendung bisher eher mangelte. Jedoch hat die Kommission sich anfänglich in Kontroversen um prozedurale Fragen verloren, bei denen man sich angesichts der eigentlichen Aufgaben der Kommission eine schnellere, pragmatische Lösung erhofft hätte. In ihren eigentlichen Aktivitäten machte die PBC dann einige Fehler, die deutlich machen, dass die Probleme, die zu ihrer Gründung geführt haben, nicht leicht zu überwinden sind. Eine größere direkte Wirkung in den betroffenen Ländern lässt sich noch nicht erkennen, wobei der Kommission allerdings ihre relativ kurze Lebensspanne zugute gehalten werden muss.

2. Die Friedenskonsolidierungs-Architektur: Grundzüge und bisherige Aktivitäten

2.1 Pfeiler 1: Die Friedenskonsolidierungskommission

Die Friedenskonsolidierungskommission trat zum ersten Mal am 23. Juni 2006 zusammen, nachdem sie formal bereits im Dezember 2005 durch Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats eingerichtet worden war. In diesen Resolutionen hatten die Mitgliedsstaaten der Kommission das Mandat erteilt, als Koordinationsforum für alle relevanten Akteure zu fungieren, die Entwicklung integrierter Strategien voranzutreiben, Ressourcen zu mobilisieren, *best practices* zu entwickeln und die Aufmerksamkeitsspanne der internationalen Gemeinschaft für Postkonfliktstaaten zu verlängern. Dabei ist die PBC als Beratungsgremium, das seine Empfehlungen und Beschlüsse selbst nicht durchsetzen kann, den anderen UN-Organen – Sicherheitsrat, ECOSOC und Generalversammlung – zur Seite gestellt.³

Die Startvoraussetzungen für die Kommission waren bei weitem nicht ideal. Zwar hatten alle Mitgliedsstaaten das Mandat der Kommission generell befürwortet, und es gab auch außerhalb der Weltorganisation kaum kritische Stimmen, welche die Sinnhaftigkeit der neuen Friedenskonsolidierungs-Architektur ernsthaft in Frage stellten. Dennoch ging der Einrichtung der Kommission im Dezember 2005 ein langer Verhandlungsprozess voraus, der die ursprüngliche Begeisterung für die neue Kommission dämpfte. Die Staatenvertreter benötigten weitere sechs Monate um sich bis zur ersten Sitzung im Juni 2006 auf die konkrete Zusammensetzung und eine vorläufige Geschäftsordnung des Gremiums zu einigen. Die Gründungsresolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats lassen in vielerlei Hinsicht an Genauigkeit zu wünschen übrig und bieten viel Interpretationsspielraum. Die oftmals hinter dieser Offenheit verborgenen Meinungsverschiedenheiten der Mitgliedsstaaten prägten in der Folge auch die ersten Schritte der Kommission. Dabei verliefen die Konfliktlinien typischerweise (aber nicht

³ Siehe Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates: UN-Dokumente A/RES/60/180, 20.12.2005 und S/RES 1645, 20.12.2005.

ausschließlich) entlang einer Nord-Süd Trennlinie, beispielsweise in Bezug auf den Kompetenzbereich der PBC (Welches Verhältnis hat die Kommission zum Sicherheitsrat?) oder ihrer Hauptzielsetzung (zugespielt: mehr Entwicklung oder mehr Sicherheit?).

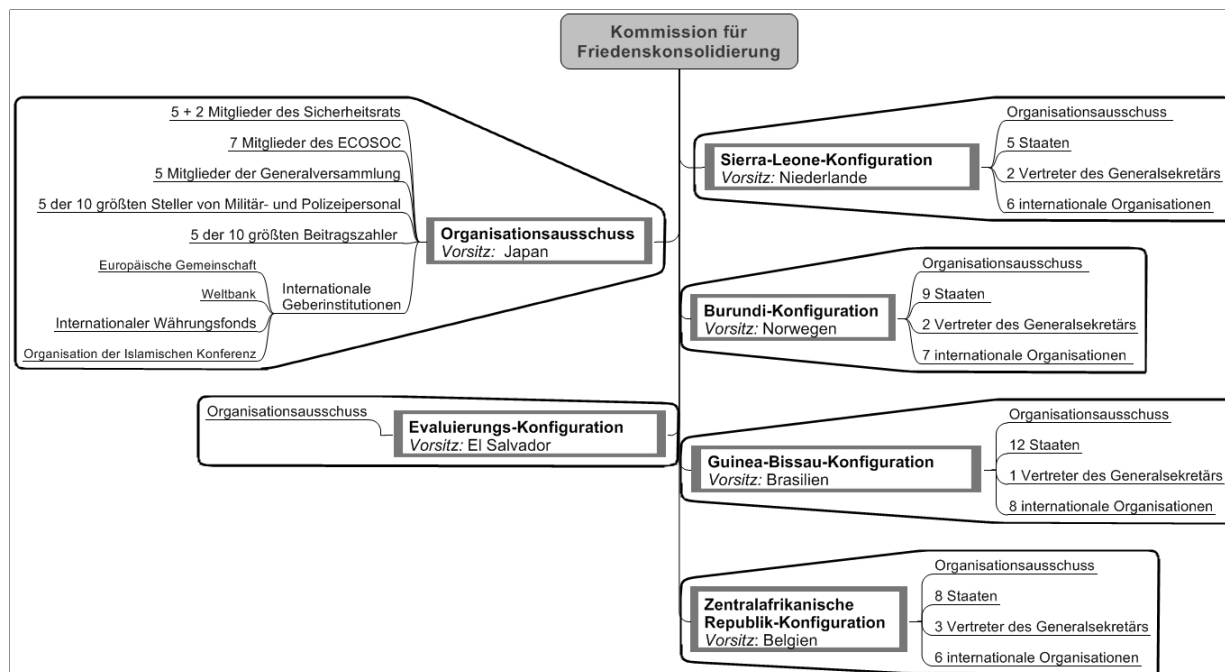
Die Friedenskonsolidierungskommission ist ein neuartiges Gremium mit einem beispiellosen Beratungsauftrag. Es galt zunächst einmal herauszufinden, wie dieses Beratungsmandat und die anderen Aufgaben der Kommission sinnvoll zu füllen sind. In diesem Prozess prallten die unterschiedlichen Sichtweisen über den Auftrag und die Arbeitsweise der Kommission besonders häufig aufeinander.

Insgesamt mag es also nicht verwundern, dass die Kommission einen eher schleppenden Start hatte, sowohl in Bezug auf die Klärung ihrer Arbeitsweise als auch bei ihrer eigentlichen Arbeit mit den von Konflikten zerrütteten Ländern. In den ersten sieben Monaten schritt die Arbeit in der Kommission sehr langsam voran; danach zog das Tempo aber an, und die PBC war in der Lage, pünktlich zum Abschluss ihrer ersten Sitzungsperiode einige konkrete Ergebnisse vorzuweisen. Nach der Klärung von Verfahrensfragen, denen in der ersten Periode ein hoher Stellenwert eingeräumt worden war, konnte die Kommission ihre länderspezifische Arbeit in der zweiten (Juni 2007-Juni 2008) und der zur Zeit laufenden dritten Sitzungsperiode intensivieren.

Die Kommission trifft sich bisher in drei verschiedenen Zusammensetzungen: als Organisationsausschuss, wo vor allem verfahrenstechnische Fragen behandelt werden; als länderspezifische Konfiguration, in der jeweils die inhaltliche Arbeit zu Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau und der Zentralafrikanischen Republik abläuft, und als Lessons-Learned-Konfiguration. Letztere soll bestehendes Wissen und Erkenntnisse zu den förderlichen und hinderlichen Faktoren in Friedenskonsolidierungsprozessen zusammenzutragen und für die von der Kommission behandelten Fälle fruchtbar zu machen.⁴

⁴ Das Organisationskomitee hatte im Dezember 2006 eine Arbeitsgruppe zu „Lessons Learned“ eingerichtet, um – wie in der Gründungsresolution vorgegeben – Lektionen aus bisherigem nationalen wie internationalem Engagement in Postkonfliktstaaten zu identifizieren und „best practices“ zu ermitteln. Weitere Informationen zu einigen Sitzungen sowie einigen inoffiziellen Papieren finden sich unter <http://www.peacebuildingcommission.org/> und unter <http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbc-lessons.shtml>.

Schaubild 1: Die Kommission für Friedenskonsolidierung in ihren verschiedenen Konfigurationen (Stand: Oktober 2008, eigene Darstellung)



2.1.1 Der Organisationsausschuss

Der Organisationsausschuss besteht aus 31 Mitgliedstaaten, die nach einem ausgeklügelten geographischen Proporz ernannt werden.⁵ Innerhalb der ersten Sitzungsperiode trat der Ausschuss zu zehn formellen und sechs informellen Sitzungen zusammen. In der zweiten Sitzungsperiode hat sich der Ausschuss sechs Mal formell getroffen und hielt elf informelle Sitzungen ab.⁶

⁵ Die Gründungsresolutionen legen lediglich die Anzahl der Mitglieder fest sowie die Organe, die sie entsenden sollen. Es dauerte weitere fünf Monate, bis sich die Mitgliedstaaten auf die genaue Sitzverteilung einigen konnten, siehe dazu Security Council Report 2006, Peacebuilding Commission, Special Research Report Nr.3, S. 8. Die Sitze sind wie folgt vergeben (Stand September 2008): Der Sicherheitsrat entsendet seine fünf ständigen Mitglieder in die PBC und zwei nichtständige Mitglieder; momentan Belgien und Südafrika. Durch den Wirtschafts- und Sozialrats gewählt sitzen Angola, Brasilien, die Tschechische Republik, Guinea-Bissau, Indonesien, Luxemburg und Sri Lanka im Organisationsausschuss. Die Generalversammlung hat Burundi, Chile, Ägypten, El Salvador, Fiji-Inseln, Georgien und Jamaika entsandt. Die quantitativ wichtigsten Bereitsteller von Militär- und Polizei-Personal werden von Bangladesch, Ghana, Indien, Nigeria und Pakistan vertreten. Deutschland, Schweden, Japan, die Niederlande und Kanada haben als wichtigste Finanzgeber einen Sitz erhalten.

⁶ Die Tagesordnungen und Zusammenfassungen der Sitzungen finden sich auf der Internetseite der PBC, siehe <http://www.un.org/peace/peacebuilding>. Für mehr Informationen siehe auch ihre Tätigkeitsberichte, UN-Dokument A/62/137 – S/2007/458, 25.07.2007, bzw. UN-Dokument PBC/2/OC/L.2, 04.06.2008. Für Berichte und Pressemitteilungen über Tätigkeiten der Peacebuilding Commission hat die UNO ein eigenes Kürzel (PBC/*) eingeführt, so dass die Dokumente leicht zu identifizieren sind.

Die erste Sitzungsperiode: Festlegung der Arbeitsweise und Tätigkeitsbericht

Prozedurale Fragen nahmen in der ersten Sitzungsperiode einen großen Stellenwert ein, weshalb viel Elan in die Arbeit des Organisationsausschusses floss. Es ging zunächst einmal darum, eine gemeinsame Vorstellung davon zu entwickeln, was die Kommission in der Erfüllung ihres Mandats tun und auf welche Weise sie arbeiten sollte. Meilensteine in diesem Klärungsprozess waren die Entwicklung einer provisorischen Geschäftsordnung sowie die Einigung auf Regeln zur Beteiligung von internationalen Geberinstitutionen einerseits und von zivilgesellschaftlichen Akteuren andererseits. Zudem wurde ein erster Tätigkeitsbericht verfasst und der Organisationsausschuss unterstützte die länderspezifischen Konfigurationen in der Festlegung ihrer Arbeitsweisen.

Die provisorische Geschäftsordnung der PBC wurde in der Eröffnungssitzung im Juni 2006 verabschiedet. Nach anfänglich erfolglosen Versuchen, die Arbeitsweise der Kommission schon hier genauer zu bestimmen, einigte man sich letztendlich auf ein schlankes Dokument, für das die deutsche Delegation einen Entwurf lieferte. Es setzt die Amtszeit der Vorsitzenden auf ein Jahr fest, sieht eine Unterteilung in einen Organisationsausschuss und länderspezifische Konfigurationen sowie in öffentliche und geschlossene Sitzungen vor; das Konsensprinzip für Kommissionsentscheidungen wird bestätigt.⁷ Außerdem hebt die Geschäftsordnung die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure hervor, auch wenn genauere Regeln für deren Beteiligung fehlen.

Einer der besonderen Vorzüge der PBC sollte darin bestehen, dass zivilgesellschaftliche Akteure ebenso wie Geberinstitutionen an der Arbeit der Kommission mitwirken. Jedoch war insbesondere die Auslegung dieser beiden Aufträge so kontrovers, dass der Organisationsausschuss im Oktober 2006 eine eigene Arbeitsgruppe einrichtete, die eine Annäherung erleichtern sollte. In beiden Fällen erzielte man eine Einigung dennoch erst kurz vor dem ersten Geburtstag der PBC.

Im Fall der Geberinstitutionen war strittig, welche Organisationen mit einer generellen Einladung bedacht werden sollten, ob sie über die Teilnahme hinaus auch ein Stimmrecht oder gar ein Vetorecht haben sollten, und ob sie auch an Sitzungen des Organisationsausschusses teilnehmen sollten. Im Mai 2007 erging als Kompromiss eine Dauereinladung nicht nur an die Weltbank und den Internationalen Währungsfonds, sondern auch an die Europäische Gemeinschaft und die Organisation der Islamischen Konferenz. Diese vier Organisationen können nun allen Sitzungen der PBC beiwohnen, sollte nicht der oder die Vorsitzende eine rein zwischenstaatliche Sitzung einberufen. Zu den länderspezifischen Konfigurationen können weitere Organisationen wie regionale Entwicklungsbanken eingeladen werden.

Hinsichtlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft befürworteten einige Staaten aus dem Süden (insbesondere Ägypten) einen eher eingeschränkten und formalisierten Zugang. Dem standen andere Staaten gegenüber, die für eine flexiblere, möglicherweise sogar die gängige UN-Praxis übersteigende Vorgehensweise eintraten. Zivilgesellschaftliche Akteure wie beispielsweise die New Yorker NGO-Arbeitsgruppe zum Sicherheitsrat, die große

⁷ UN-Dokument PBC/1/OC/3, 21.06.2006.

Hoffnungen in die PBC setzen, drängten auf möglichst große Transparenz und Inklusivität.⁸ Nach langem Ringen in geschlossenen, informellen Arbeitsgruppentreffen verabschiedete der Organisationsausschuss schließlich im Juni 2007 provisorische Regeln über die Akkreditierung und Zulassung von Repräsentanten der Zivilgesellschaft. Für informelle Sitzungen wurde die bis dahin angewandte Praxis beibehalten, derzufolge die Teilnahme von einer Einladung der Vorsitzenden abhängt. Die Teilnahme an formellen Sitzungen wurde zusätzlich an Bedingungen geknüpft, die eine NGO-Beteiligung erschweren und den Einspruch einzelner Staaten erleichtern.⁹ Viele NGOs haben Befürchtungen geäußert, dass die eher restriktiven Regeln einen Rückschritt für die Beziehungen zwischen der UNO und NGOs bedeuten.¹⁰ Andere NGOs, die bisher in die Arbeit der länderspezifischen Konfigurationen involviert waren, setzen ihre Hoffnung in die Fortsetzung der bisher eher inklusiven Praxis.¹¹

Der Tätigkeitsbericht der Kommission ist ein weiteres konkretes Ergebnis der ersten Sitzungsperiode. Der Bericht wurde im Juli 2007 verabschiedet und an die jeweilige Präsidentschaft des Sicherheitsrats und der Generalversammlung übersandt.¹² Der Organisationsausschuss half außerdem, wichtige Fragen in Bezug auf die Natur und den Stellenwert der integrierten Friedenskonsolidierungsstrategie zu klären.¹³

⁸ Siehe Hawkins Wyeth, Vanessa (2006): *Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society*, FES New York.

⁹ Die Regeln sollen alle sechs Monaten überprüft werden. Unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort an der Arbeit der PBC beteiligt werden, ist nicht Gegenstand der Richtlinien. Die Regeln sehen weiterhin vor, dass NGOs zu formalen Sitzungen der länderspezifischen Konfigurationen als Teilnehmende und auch als Vortragende eingeladen werden können, sollte kein Einspruch von Seiten eines Kommissionsmitglieds vorliegen. Allerdings müssen dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein: Der PBC-Vorsitz muss eine Woche vorher Hintergrundinformationen über die Institutionen und betreffenden Personen (Zielsetzung der Organisation, Finanzierung, Lenkungsstrukturen, gegenwärtige Aktivitäten, Kurzbiografien) zirkulieren lassen. Zusätzlich müssen die betreffenden Organisationen demokratische und transparente Entscheidungsverfahren haben und im Einklang mit den Gesetzen arbeiten, die in ihrem Ursprungsland die Aktivitäten von NGOs regulieren, siehe UN-Dokument PBC/1/OC/12, 29.07.2007.

¹⁰ Siehe auch den offenen Brief, in dem die Vertreter von 22 NGOs ihre Bedenken über die Richtlinien formulierten und gegen ihren Ausschluss aus dem Verhandlungsprozess protestierten, http://www.peacebuildingcommission.org/files/uploads/Letter_31_May_2007.pdf, letzter Zugriff 22.09.2008.

¹¹ Siehe *ReformtheUN Latest Developments*, Issue # 206, 20.07.2007.

¹² Siehe Angabe in FN 6.

¹³ Die Burundi-Konfiguration war die erste, die ein solches Strategiedokument verfasste. Dieser Prozess warf eine Vielzahl von Fragen über die Arbeitsmodalitäten und die Kompetenzen der Kommission auf. Sollte das Dokument, dessen erster Entwurf vor Ort in Burundi geschrieben worden war, von der Kommission wie eine Resolution angenommen („adopted“) oder lediglich gebilligt („endorsed“) werden? Welche Implikationen zöge dieser Akt nach sich, da das Dokument nicht nur Verpflichtungen der PBC enthält, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure und nationale und multilaterale Geber in die Pflicht nimmt? Wie verbindlich und präzise sollten die Verpflichtungen der verschiedenen Akteure festgelegt werden? Sollten Überprüfungsmechanismen und Indikatoren benannt werden, womöglich auch ein Zeitrahmen? Sollte das Dokument exklusiv dem Sicherheitsrat übermittelt werden, der Burundi auf die Tagesordnung gesetzt hatte, oder sollten auch die Generalversammlung, und der Wirtschafts- und Sozialrat adressiert werden? Sollte das Rahmenwerk den anderen UN-Organen als eigenständiges PBC-Dokument mit einem erklärenden Begleitbrief übermittelt werden, oder sollte nur der Begleitbrief von der PBC angefertigt, das Dokument aber als von der burundischen Regierung verfasst bezeichnet werden?, siehe PBC Update, Last minute talks on Burundi framework: Burundi Strategic Framework Adopted, Process Continues, 20.06.2007.

Die Zweite Sitzungsperiode: Erste Versuche zur Belebung und Mandatserweiterung des Organisationsausschusses

Die Abschlusssitzung des Organisationsausschusses am 27. Juni 2007 bildete gleichzeitig den Beginn der zweiten Sitzungsperiode. Der Ausschuss entschied, dem Gesuch des Sicherheitsrats nachzukommen, Guinea-Bissau auf die Tagesordnung zu setzen. In weiteren Sitzungen einigten sich die Staatenvertreter außerdem, von der Kommission oder ihren Mitgliedern durchgeführte Feldmissionen über das allgemeine Budget der Organisation finanzieren zu lassen.¹⁴ Darüber hinaus dürfen nun Vertreter der EU-Ratspräsidentschaft in den länderspezifischen Sitzungen hinter dem Schild der Europäischen Gemeinschaft Platz nehmen und das Wort ergreifen. Außerdem einigte sich der Ausschuss auf einen Finanzierungsmodus für Feldmissionen der Kommission und hielt eine erste thematische Sitzung ab.

Die dringlichsten Verfahrensfragen wurden in der ersten Sitzungsperiode geklärt. Die Aktivität des Organisationsausschusses nahm in der zweiten Phase ab; das Interesse der Mitgliedstaaten an seiner Arbeit sank. Im Januar 2008 fand eine erste eintägige Klausurtagung der PBC statt, an der die Botschafter, der Generalsekretär und hochrangige UN-Beamte teilnahmen. Damit wiederholte man ein Erfolgsmodell des Sicherheitsrats, der regelmäßige Klausurtagungen zu unterschiedlichen Schwerpunktthemen abhält. Es ging einerseits darum, die mittel- und langfristigen Perspektiven der PBC zu erörtern. Andererseits kann die Tagung auch als Versuch betrachtet werden, nach den langwierigen Verhandlungen über vornehmlich prozedurale Fragen neues Interesse für die eigentlichen Aufgaben zu generieren.

In direkter Folge der Klausurtagung hielt der Organisationsausschuss im Februar 2008 eine thematische Sitzung ab, in der Experten über die Rolle des Privatsektors in Konfliktsituationen informierten. Dies brach zum ersten Mal mit der bisherigen Beschränkung des Organisationsausschusses auf Verfahrensfragen, wenn auch nur im informellen Format. Eine inhaltliche Rolle des Komitees wird von vielen westlichen Staaten eher skeptisch gesehen. Einige Entwicklungsländer, die sich in den länderspezifischen Sitzungen auch mangels Repräsentanz vor Ort in Sierra Leone, Burundi oder Guinea-Bissau marginalisiert zu fühlen begannen, begrüßten aber die Initiative des japanischen Vorsitzenden, die Rolle des Organisationsausschusses auszuweiten.¹⁵ Die Sitzung war im Unterschied zu vorherigen Sitzungen sehr gut und von ranghohen Staatenvertretern besucht.

Die Anfänge der dritten Sitzungsperiode im Organisationsausschuss verliefen schleppend, und waren davon überschattet, dass die Wahl des Vorsitzenden auf das nächste Jahr verschoben werden musste. Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte sich im Frühjahr 2008 trotz verlängerter Frist nicht auf ein Wahlverfahren für die von ihm zu entsendenden Mitglieder einigen können. Es konnte kein Konsens über die Abfolge der regionalen Rotation der Sitze

¹⁴ Die Generalversammlung nahm daraufhin am 03.04.2008 den Vorschlag des Generalsekretärs zur Kenntnis, die für die Zweijahresperiode 2008/2009 eingeplanten US \$ 676,300 zunächst einmal, so weit möglich, aus dem allgemeinen Budget für politische Angelegenheiten zu finanzieren und im nächsten Budgetentwurf einen eigenständigen Posten für derartige Reisen vorzusehen, siehe die Pressemitteilung GA/10698, 03.04.2008, sowie den Bericht des Generalsekretärs, UN-Dokument A/62/670, 31.01.2008.

¹⁵ Siehe Peacebuilding Commission Update 19.02.2008: OC Meets on Private Sector and Peacebuilding.

erzielt werden. Dadurch konnte auch die Generalversammlung keine Mitglieder in den Organisationsausschuss entsenden, da sie für ein geographisches Gleichgewicht in der PBC sorgen soll, und somit von den Wahlergebnissen der anderen Gremien abhängt. Als Übergangslösung wurde die Mitgliedschaft aller Staaten bis zum Dezember 2008 verlängert, und die Wahl eines neuen Vorsitzes für den Organisationsausschuss verschoben.¹⁶

2.1.2 PBC: Die länderspezifischen Konfigurationen

Die länderspezifischen Sitzungen der Kommission sollten von Beginn an das Herzstück der Kommission sein. Zusätzlich zu den 31 Mitgliedern des Organisationsausschusses nehmen an diesen Sitzungen noch weitere Staaten und internationale Organisationen teil, die den betreffenden Regionen angehören oder im Konfliktnachsorgeprozess involviert sind.¹⁷

Schon in der konstituierenden Sitzung der PBC wurden Sierra Leone und Burundi als mögliche erste Kandidaten für die Kommission gehandelt. Es galt, Postkonfliktländer zu finden, die einen ersten Erfolg der Kommission zumindest erreichbar erscheinen ließen. Weiterhin war wichtig, dass die betreffenden Regierungen interessiert und bereit für ein solches Experiment waren. Länder mit außerordentlich komplexen Konflikten (z.B. Haiti) oder solche mit zusätzlich politischen Interessen und Engagement der Großmächte (z.B. Afghanistan oder Irak) schieden für die erste Runde aus. Allerdings gab es auch Zweifel bezüglich der ausgewählten Länder: In Sierra Leone, wo zwischen 1991 und 2002 ein Bürgerkrieg herrschte, liegt die offizielle Beendigung der Kämpfe schon mehr als fünf Jahre zurück. Daher war das Land kein offensichtlicher Kandidat für die Kommission und den Fond, deren Vorzüge vor allem in der Unterstützung der in der Regel sehr holprigen Anfangsphase von Friedenskonsolidierung liegen sollten. Im Fall von Guinea-Bissau, dem fünftärmsten Land der Welt, zögerte der Sicherheitsrat lange, bevor er dem Gesuch der Regierung um Engagement der PBC nachkam. Von vielen Seiten wurde eine größere geografische Streuung des PBC-Engagements über Westafrika hinaus gewünscht. Außerdem gilt die Situation vor Ort als äußerst komplex, unter anderem da das Land zu einer Oase für südamerikanische Drogenkartelle avanciert ist, die Kokain nach Europa schmuggeln.¹⁸

Erst im Oktober 2006 fanden die ersten formellen länderspezifischen Treffen statt, und auch hier hatte die Kommission einige Anlaufschwierigkeiten. Die PBC ging in allen Fällen ähnlich vor. Den Anfang bildeten informelle Treffen in New York, bei denen auch NGO-Vertreter den Diplomaten halfen, eine bessere Einschätzung der jeweiligen Problemlage zu erlangen. In allen Fällen reisten Vertreter der Kommission in die jeweiligen Länder mit dem Mandat, sich ein Bild von der Lage zu machen, die Peacebuilding-Prioritäten und das strategische

¹⁶ Siehe PBC Update: Elections Stalled, 25.06.08; PBC Update: Membership deadline passes, 14.07.2008.

¹⁷ In der Burundi-Konstellation erhöht sich die Mitgliedschaft um neun Staaten, zwei hochrangige UN-Beamte, sowie sieben internationale Organisationen. In der Sierra Leone-Konfiguration nehmen zusätzlich fünf Staaten, zwei hochrangige UN-Beamte, und sechs internationale Organisationen teil. In der Guinea-Bissau Konfiguration sind zwölf zusätzliche Staaten, ein Vertreter des Generalsekretärs und acht internationale Organisationen vertreten, siehe UN-Dokument PBC/2/INF/1, 13.02.2008.

¹⁸ Siehe z.B. The Observer, 09.03.2008: How a tiny West African country became the world's first narco state.

Rahmenwerk mit lokalen Akteuren zu diskutieren sowie die jeweiligen Friedenskonsolidierungsprozesse in den Fokus der internationalen Gemeinschaft zu stellen.¹⁹ Auch alleinige Reisen des Vorsitzenden der Kommission oder von Mitgliedern des Peacebuilding Support Offices wurden durchgeführt. Akteure aus Sierra Leone, Burundi und Guinea-Bissau und der Zentralafrikanischen Republik konnten mit Hilfe von Videokonferenztechnik an vielen Sitzungen in New York teilnehmen. Burundi und Sierra Leone bekamen relativ früh Finanzierungszusagen aus dem PBF. Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik erhielten PBF-Mittel noch bevor sie auf die Agenda der Kommission gesetzt wurden. Für die ersten beiden Länder war in diesem Zusammenhang ein von der Kommission gemeinsam mit der jeweiligen Regierung erarbeiteter Prioritätenplan, der die Vergabe der Gelder anleiten sollte, eines der ersten Arbeitsergebnisse.

Integrierte Friedenskonsolidierungsstrategien: Metaplan für Kohärenz

Im Februar 2007 einigte sich der Organisationsausschuss darauf, integrierte Friedenskonsolidierungsstrategien (IPBS) als Schlüsselinstrument für die Erfüllung des Mandats der Kommission zu verwenden. Eine derartig integrierte Strategie ist ein zwischen allen Akteuren abgestimmtes Rahmendokument, das gegenseitige Verpflichtungen der PBC und des betreffenden Landes in den Bereichen Politik, Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte benennt. Ein Konzeptpapier des Unterstützungsbüros beschreibt vor allem, was die IPBS nicht sein sollen: Sie sollen weder schon bestehende Strategien ersetzen, noch sollen sie ein programmatisches Dokument für die langfristige sozioökonomische Entwicklung der betreffenden Länder sein.²⁰ Ebenso wenig sollen sie alle Herausforderungen und Prioritäten für Frieden und Entwicklung im betreffenden Land auflisten. Stattdessen sollen die IPBS eher eine Art Meta-Plan darstellen, der zu einer größeren Kohärenz und Koordinierung der Friedenskonsolidierungstätigkeiten führt und auch die Mobilisierung von Ressourcen für konkrete Zwecke erleichtert. Außerdem dienen sie dazu, einen besseren Abgleich zwischen UN- und Geberressourcen und den Bedürfnissen und Prioritäten vor Ort zu erreichen. Der zweite Tätigkeitsbericht der Friedenskonsolidierungskommission benennt einige IPBS-Schlüsselemente: (a) ein Konsultativprozess auf der Basis von nationaler Verantwortlichkeit (ownership); (b) ein integrierter Ansatz, der sicherstellt, dass die politische, sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Dimensionen einander verstärken; (c) die prägnante Identifikation und Analyse von Friedenskonsolidierungsprioritäten und den Verantwortlichkeiten der Beteiligten; (d) ein aus dem Land heraus geleiteter Überprüfungsmechanismus auf der Basis von konkreten, zeitspezifischen, messbaren Indikatoren; (e) Kohärenz mit bereits bestehenden nationalen Strategiepapieren; und das Aufzeigen von Wegen um die nationale Leistungsfähigkeit im Bereich Friedenskonsolidierung zu unterstützen und die Effektivität von Entwicklungshilfe zu steigern.²¹

¹⁹ Siehe die jeweiligen Berichte der Feldmissionen in Burundi, Sierra Leone und Guinea-Bissau, einzusehen auf der Internetseite der Kommission: <http://www.un.org/peace/peacebuilding>.

²⁰ Siehe das Konzeptpapier des PBO, eingestellt unter <http://www.peacebuildingcommission.org/files/index.php?act=download&id=108>, letzter Zugriff 22.09.2008.

²¹ Siehe Angaben FN 6, §§ 62-64.

Für Burundi und Sierra Leone begann die Arbeit an den jeweiligen IPBS Anfang 2007. Die erste Fassung der integrierten Strategien wurde vor Ort von den UN-Länderteams und Politischen Missionen in Zusammenarbeit mit den Regierungen und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und anderer Akteure verfasst. Auf dieser Grundlage verhandelten die länderspezifischen Kommissionen in New York die endgültigen IPBS. Die als "Strategisches Rahmenwerk für Friedenskonsolidierung" bezeichnete IPBS für Burundi wurde im Juni 2007 verabschiedet und vier Monate später um Überwachungsmechanismen ergänzt.²² Im Fall Sierra Leones entschied sich die Kommission, zunächst die ursprünglich für Juli geplanten und dann auf August verschobenen Wahlen abzuwarten. Erst im Dezember 2007 verabschiedete sie das so genannte Friedenskonsolidierungs-Kooperationsrahmenwerk.²³ Die länderspezifische Konfiguration für Guinea-Bissau hat Ende Februar 2008 die Arbeit an der IPBS aufgenommen, am 1. Oktober 2008 konnte sie es verabschieden. Auch hier besteht eine Zweiteilung zwischen der IPBS und den Überwachungsmechanismen, für die ein eigenes Dokument erstellt wurde.

Während der konsensorientierten Verhandlungen der Rahmendokumente zeigten sich ebenfalls die traditionellen Konfliktlinien. Einige Entwicklungsländer versuchten, die Position der burundischen bzw. der Regierung von Sierra Leone in den Dokumenten dadurch zu stärken, dass sie für weichere Verpflichtungserklärungen für jene Akteure plädierten. Im Gegenzug bemühten sie sich darum, die Inpflichtnahme der PBC und insbesondere der Geber möglichst explizit und umfangreich festzulegen. Industriestaaten hingegen versuchten, die Verpflichtungen der jeweiligen Regierungen so spezifisch wie möglich zu formulieren, wozu auch die Etablierung klarer Überwachungsmechanismen gehörte. Darüber hinaus bemühten sie sich, Friedenskonsolidierungsstrategien von Entwicklungspolitik abzugrenzen.²⁴

Die IPBS für Burundi und Sierra Leone und nun auch für Guinea-Bissau befinden sich im Stadium der Umsetzung. Im Fall von Burundi wurde eine Partner-Koordinationsgruppe eingerichtet, die neben der Umsetzung der IPBS auch die der parallel erstellten *Poverty Reduction Strategy* überwacht. Auf der Basis einer vereinbarten Matrix, die Etappenziele, Indikatoren und Verantwortlichkeiten benennt, werden halbjährlich Fortschrittsberichte verfasst, die der auf Botschaferebene zusammentretenden Burundi-Konfiguration vorgelegt werden. Im Juni publizierte die PBC ihren ersten Fortschrittsbericht und verabschiedete erneut Handlungsempfehlungen an die burundische Regierung, die PBC selbst, die Geber und andere Stakeholder.²⁵

Die IPBS für Sierra Leone ist im Vergleich zu der für Burundi weniger konkret und fokussiert. Noch ist die PBC auf der Suche, welche Verfahren am besten geeignet sind, um die Friedenskonsolidierungsprozesse in den betreffenden Ländern zu unterstützen. Mitte Mai 2008 fand auf Betreiben des damaligen niederländischen Vorsitzes im UN-Hauptquartier eine hochrangig besetzte eintägige Veranstaltung statt. Staatliche und nichtstaatliche

²² Siehe UN-Dokumente PBC/1/BDI/4, 20.06.2007, bzw. PBC/2/BDI/4, 27.11.2007.

²³ Siehe UN-Dokument PBC/2/SLE/1, 03.12.2007.

²⁴ Die unter <http://www.peacebuildingcommission.org/> ins Netz gestellten unterschiedlichen Fassungen der jeweiligen Strategiepapiere erlauben einen kleinen Einblick in die Verhandlungsprozesse, siehe ansonsten auch <http://www.pbcupdate.org/> vom 20.6.2007 (Burundi), oder vom 07.11.2007 (Sierra Leone), letzter Zugriff 22.09.2008.

²⁵ Siehe UN-Dokumente PBC/2/BDI/10, 09.07.2008 und PBC/2/BDI/9, 24.06.2008.

Akteure diskutierten, wie die internationale Unterstützung für Sierra Leone im Kontext der IPBS ausgeweitet werden könnte. Erste Evaluierungen folgten im Juni 2008. Im gleichen Monat erstellte die Kommission auch in diesem Fall einen Fortschrittsbericht, der die Verpflichtungen der Regierung, der PBC und der Geber benennt.²⁶

Interaktion mit dem Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat hat alle vier Länder an die PBC überwiesen und sie um Empfehlungen gebeten. Nach und nach kristallisiert sich heraus, wie die PBC ihrem Beratungsauftrag gegenüber Rat nachkommen kann. Es gilt, Kooperationsmechanismen zu finden, die sowohl dem Wunsch des Sicherheitsrats nach einer klaren Hierarchie als auch dem Wunsch der PBC nach Eigenständigkeit gerecht werden. Vor allem die ständigen Sicherheitsratsmitglieder bemühen sich, ihre starke Stellung und mithin die Unabhängigkeit des Sicherheitsrats zu bewahren. Sie streben eine klare Rangordnung zwischen dem Rat und dem Beratungsgremium PBC an und bestehen von Fall zu Fall auf ihren Gestaltungsspielraum in der Frage, wie die Beratung zu erfolgen hat. Einige Entwicklungsländer, die für eine Aufwertung ihrer Interessen und ihrer Einflussmöglichkeiten in der Organisation eintreten, bemühen sich, über den Beratungsauftrag der PBC ein verstärktes Mitspracherecht in Ratsangelegenheiten zu erwirken.

Es hat sich mittlerweile als Praxis etabliert, dass die Vorsitzenden der länderspezifischen Konfigurationen bei thematisch relevanten Sitzungen den Sicherheitsrat über die Sichtweisen der Kommission unterrichten. Im Fall von Sierra Leone und Burundi scheint die Kooperation bisher zur Zufriedenheit der Mehrzahl der PBC-Mitglieder abgelaufen zu sein.

Im Fall von Burundi, das 2007 eine deutliche Verschlechterung der politischen und auch der Sicherheitslage erlebte, übermittelte die länderspezifische Kommission zwei an die jeweilige Präsidentschaft des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des ECOSOC adressierte „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“. Im September rief die Kommission den Sicherheitsrat dazu auf die Lage weiter genau zu verfolgen und, wenn nötig, zu erwägen, im Hinblick auf die effektive und fristgerechte Umsetzung des Waffenstillstandsabkommens angemessen tätig zu werden.²⁷ Diese Empfehlung wurde im März 2008 wiederholt.²⁸ Darüber hinaus nahmen der norwegische Kommissionsvorsitzende und sein schwedischer Nachfolger an den Sicherheitsratssitzungen zu Burundi im Dezember 2007, im April und im

²⁶ UN-Dokument PBC/2/SLE/8, 20.6.2008.

²⁷ Die Empfehlungen wurden im Anschluss an eine Reise des Kommissionsvorsitzenden nach Burundi formuliert, siehe UN-Dokument PBC/2/BDI/2, Anhang, 21.09.2007. Weitere Empfehlungen richteten sich an die burundische Regierung, die Rebellenorganisation Palipehutu-FNL, die Afrikanische Union, einzelne und multilaterale Geber, UN-Sonder- und Hilfsorganisationen und das UN-Sekretariat.

²⁸ Im Anschluss an ein Treffen in Kapstadt, bei dem ein Aktionsplan zur Förderung des burundischen Friedensprozesses diskutiert wurde, beschloss die PBC im März 2008 weitere Empfehlungen. Neben identisch zu den im September 2008 verabschiedeten Empfehlungen an den Sicherheitsrat kamen hier noch Aufforderungen an die Generalversammlung und den ECOSOC hinzu, ebenso wie an den Generalsekretär und die Konfliktvermittler. Die Regierung erhielt die Empfehlung, weiter alles zu versuchen, um ihre Differenzen mit der Rebellenorganisation beizulegen, welche wiederum zur Rückkehr in den sog. Überwachungsmechanismus für den Friedensvertrag aufgefordert wurde, siehe UN-Dokument PBC/2/BDI/7, 20.03.2008.

August 2008 teil und unterrichteten die Mitglieder über die Sichtweise und Aktivitäten der PBC.

Im Fall von Sierra Leone, dessen Friedenskonsolidierungsprozess sich trotz der anlässlich der Wahlen erneut aufbrechenden ethnopolitischen Spannungen als deutlich solider und weiter vorangeschritten erwiesen hat, war die formelle Interaktion zwischen Sicherheitsrat und PBC zunächst geringer. Der niederländische PBC-Vorsitzende erstattete dem Sicherheitsrat im Dezember 2007 über die frisch verabschiedete IPBS Bericht. Auf Bitte des Rats verfolgte die PBC außerdem die Wahlen im Sommer 2008 und veröffentlichte im Anschluss eine Deklaration, die an den Sicherheitsrat weitergeleitet wurde.²⁹ Im Mai 2008 nahm der Kommissionsvorsitzende an einer Sitzung des Sicherheitsrats teil.

Seitdem die PBC ihre Arbeit aufgenommen hat, hat sich der Sicherheitsrat mit eigenen Entscheidungen in Bezug auf die Länder, mit denen sich die PBC befasst, eher zurückgehalten. Dies geschah wohl auch um der Kommission Raum zu geben, ihre eigene Rolle zu finden.³⁰ In der Tat war die PBC dadurch in der Lage, sich auf eine Art und Weise für die Friedensprozesse zu engagieren, die bisher dem Sicherheitsrat vorbehalten war. Sie hat beispielsweise durch Reisen und diplomatisches Engagement versucht, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Wahlen in Sierra Leone zu lenken oder die Konfliktparteien in Burundi an die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens zu binden. Hat der Sicherheitsrat Resolutionen oder Mitteilungen der Präsidentschaft verabschiedet, so bezog er sich in der Regel positiv auf die PBC.³¹ Auch Berichte des Generalsekretärs an den Rat und das Mandat des im August 2008 autorisierten politischen Büros in Sierra Leone verweisen auf die Rolle der Friedenskonsolidierungskommission.

In Zukunft könnte die Interaktion zwischen PBC und Rat zunehmen. In Burundi bleibt die politische Lage instabil und könnte eine aktivere Rolle des Sicherheitsrats erfordern. Zwar wurde der erneute Gewaltausbruch in Burundi zwischen den Regierungstruppen und jenem der Rebellengruppe Palipehutu-FNL im April/Mai 2008 mit der Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens beendet. Allerdings kommt die Umsetzung des Friedensvertrags nur schleppend voran. Zudem hat sich der Sicherheitsrat in seiner Debatte des PBC-Tätigkeitsberichts im Oktober 2007 für eine engere Kooperation mit der PBC offen gezeigt. In einer ganztägigen offenen Debatte zu Friedenskonsolidierung im Mai 2008 stellte er erneut sein Engagement für das Thema unter Beweis.

²⁹ Siehe UN-Dokument PBC/1/SLE/4, 22.06.2007.

³⁰ Die NGO „Security Council Report“ berichtet beispielsweise von einem „hands off approach“ des Rates, Security Council Report (2007a): April Monthly Forecast on Burundi.

³¹ Beispielsweise „begrüßt“ der Sicherheitsrat in Resolution S/RES/1791 vom 19.12.2007, die das Mandat der integrierten politischen UN-Mission (BINUB) um ein weiteres Jahr verlängert, das intensive Engagement der Kommission und die Fertigstellung des strategischen Rahmenwerks und „erwartet freudig“ dessen Umsetzung. So hat der Rat damit begonnen, die Kommission auch in eher thematisch orientierten Dokumenten, z.B. zu Kleinwaffen oder Konfliktprävention in Afrika zu erwähnen. Für eine Auflistung anderer Sicherheitsratsdokumente die einen Bezug zur PBC enthalten, siehe Security Council Report (2007b): Peacebuilding Commission, Special Research Report Nr. 2, 05.10.2007: 11-12.

2.2 Pfeiler 2: Das Peacebuilding Support Office

Der zweite Pfeiler der neuen Friedenskonsolidierungsarchitektur ist das Peacebuilding Support Office im Generalsekretariat, das die PBC in ihrer Arbeit unterstützt. Dem kleinen Unterstützungsbüro stand während der ersten beiden Sitzungsperioden die beigeordnete Generalsekretärin Carolyn McAskie vor. Im Sommer 2008 wurde sie von der Amerikanerin Jane Holl Lute abgelöst, die zuvor die neue Abteilung für Felddienstleistungen aufgebaut hat.

Das PBSO besteht aus 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in den Bereichen Politikanalyse, strategische Planung und Außenbeziehungen tätig sind. Zusätzlich sind vier Mitarbeiter von UN-Sonder- und Hilfsorganisationen abgestellt. Da die Staaten 2005 beschlossen hatten, die PBC aus „bestehenden Ressourcen“ zu schaffen, erfolgte die Anschubfinanzierung des PBSO über die Budgetlinie für politische Missionen. Mittlerweile ist die angesichts der Aufgaben sehr bescheidene Finanzierung des kleinen Mitarbeiterstabes aber im regulären Haushalt der Organisation für 2008/2009 verankert. Das PBSO untersteht direkt dem Generalsekretär, ist also formal unabhängig von der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, obwohl es freilich auf enge Kooperation mit beiden angewiesen ist. Ähnlich der Kommission hatte auch das PBSO leichte Anlaufschwierigkeiten, und es dauerte bis Anfang 2007, ehe die meisten Stellen besetzt und das Büro arbeitsfähig waren.³² Dadurch war das PBSO im ersten Jahr in der Wahrnehmung seiner Rolle eingeschränkt und setzte, so die Perspektive von Mitgliedstaaten in New York, nur unzureichend Impulse.

Neben seiner Unterstützungsarbeit für die Kommission übernahm das PBSO eine wichtige Rolle für das UN-System. Im Mai 2007 entschied das Policy Committee des Generalsekretärs, dass die integrierten Friedenskonsolidierungsstrategien nicht nur die PBC und nationale Regierungen betreffen, sondern auch die Peacebuilding-Aktivitäten der unterschiedlichen UN-Akteure anleiten sollen. Das PBSO erhielt ein Mandat zu eruiieren, auf welche Weise dies zu erfolgen habe und ob derartige integrierte Strategien auch als Werkzeug für Staaten genutzt werden könnten, die nicht auf der Tagesordnung der PBC stehen. Außerdem wurde es damit beauftragt, den Generalsekretär zu beraten, wie das UN-System kohärentere und effektivere Peacebuilding-Strategien entwickeln könnte. Das PBSO ist darüber hinaus für die Koordinierung der verschiedenen UN-Akteure in New York zuständig. Die Abstimmung erfolgt mit Hilfe einer vom PBSO geleiteten Senior Policy Group sowie in einer Arbeitsgruppe auf Expertenebene.³³ Jedoch ist diese Koordinierung noch nicht besonders weit fortgeschritten; noch mangelt es an eingespielten Arbeitsabläufen zwischen dem PBSO und der Hauptabteilung für Friedenssichernde Maßnahmen, dem UN-Entwicklungshilfeprogramm, der Weltbank und anderen wichtigen Akteuren.³⁴

³² Siehe hierzu auch Center for UN Reform Education. Interview No.10: The Peacebuilding Commission: A Year in Review. An Interview with Assistant Secretary-General Carolyn McAskie, 04.06.2007.

³³ Siehe hierzu ein Papier das die Implikationen des IPBS-Prozesses für das UN-System beschreibt, UN-Dokument CEB/2008/HLCP-XV/CRP.8, 29.02.2008.

³⁴ Center on International Cooperation/ International Peace Institute (2008): Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission: 24.

2.3 Pfeiler 3: Der Peacebuilding Fonds

Der Peacebuilding Fonds wurde im Oktober 2006 eingerichtet und untersteht dem Generalsekretär. Sein Ziel ist es, eine kurzfristige Brückenfinanzierung für den Übergang von Nothilfe zur Entwicklungshilfe bereitzustellen, etwa in den ersten Monaten nachdem ein Friedensabkommen unterzeichnet worden ist, aber noch keine Geberkonferenz abgehalten wurde. Gelder aus dem Fonds sollen also für Projekte mit direkter Relevanz für den Friedensprozess benutzt werden und dabei auch nachhaltigere Stabilisierungs- und Entwicklungsmechanismen mobilisieren. Der Fonds kann auch übergangsweise einspringen, sollte für einzelne wichtige Friedenskonsolidierungsprojekte die Finanzierung fehlen.³⁵

Ursprünglich war für den mehrjährigen Fonds eine Zielgröße von 250 Millionen US \$ angesetzt, die durch freiwillige Beiträge erreicht werden sollte. Diese Summe konnte nach anfangs eher schleppendem Mittelzufluss durch die Zahlungen von insgesamt 43 Gebern im März 2008 überschritten werden und beliefen sich im August 2008 auf 275 Millionen US \$. Einige Geber haben mehrjährige Zusagen gemacht. Die USA haben sich bislang noch nicht beteiligt.³⁶

Es besteht keine exklusive Beziehung zwischen dem Fonds und der PBC, auch wenn die Institutionen eng miteinander verknüpft sind und den Ländern auf der Agenda der PBC wohl ein Großteil der Gelder zukommen wird. Die Mittel des Fonds können über drei Kanäle ausgeschüttet werden: Erstens können Staaten auf der Agenda der PBC finanzielle Zuwendungen erhalten. Dafür muss die PBC dies dem Generalsekretär empfehlen und gemeinsam mit den relevanten Akteuren einen Prioritätenplan entwickeln, woraufhin der Generalsekretär die Länder für anspruchsberechtigt erklärt und die Höhe der Mittel bestimmt. Dies hat er in allen bisherigen Fällen getan.³⁷ Daneben kann der Generalsekretär auch andere Staaten für qualifiziert erklären, etwa wenn diesen eine (erneute) gewaltsame Eskalation droht. Die Zentralafrikanische Republik und jüngst Nepal erhielten so zusätzliche Gelder, und Liberia hat auf diese Weise 15 Millionen US \$ über einen Zeitraum von zwei Jahren zugesagt bekommen. Drittens gibt es ein so genanntes Notfallfenster, über das maximal 100 Millionen US \$ für kritische Projekte in Ländern freigegeben werden können, in denen aufgrund von unvorhergesehenen Entwicklungen oder einer unmittelbaren Bedrohung des Friedensprozesses rasches Handeln geboten ist. Diese Form der Notfallfinanzierung erbittet der jeweilige hochrangige UN-Landesvertreter vom PBSO. Bisher wurde u. a. in

³⁵ Siehe UN-Dokument A/60/984, 22.08.2006, das im Anhang die Aufgabenbeschreibung des Fonds enthält. Siehe auch die ausführliche Internetseite des Fonds, <http://www.unpbf.org/index.shtml>, letzter Zugriff 22.09.2008.

³⁶ Siehe den PBF-Jahresbericht 2008, UN-Dokument A/63/218–S/2008/522, 04.08.2008.

³⁷ Sowohl Burundi als auch Sierra Leone haben 2007 je 35 Millionen US \$ zugesprochen bekommen. Diese Mittel werden gemäß den von der PBC identifizierten Prioritäten und im Einklang mit im Land entwickelten Prioritätenplänen ausgegeben. Für Burundi wurden Good Governance, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz sowie Besitz- und Landfragen als wichtigste Bereiche identifiziert. Im Fall von Sierra Leone konzentrierte man sich auf die Förderung von Projekten aus den Bereichen Arbeitsplätze und Empowerment für Jugendliche, Demokratie und Good Governance, Reform des Sicherheits- und Justizsektors, sowie Auf- und Ausbau staatlicher Institutionen. Auch Guinea-Bissau ist als anspruchsberechtigt erklärt worden und hat Ende April 2008 auf der Basis eines bisher noch provisorischen Prioritätenplans sechs Millionen US \$ versprochen bekommen.

Guinea, Liberia, der Elfenbeinküste sowie der Zentralafrikanischen Republik, Haiti und Kenia von diesem Instrument Gebrauch gemacht.³⁸

Die Management- und Aufsichtsverantwortung liegt bei der Vorsitzenden des PBSO, die unter der Autorität des Generalsekretärs handelt. Wenn der Generalsekretär ein Land für anspruchsberechtigt erklärt hat und der Betrag festgesetzt worden ist, ist – außer beim Notfallfenster – ein Steuerungsausschuss in den betreffenden Ländern für die Vergabe von Projektmitteln zuständig.³⁹ Die Kommission ist also nicht an der Bewilligung von konkreten Projekten auf Länderebene beteiligt, obwohl ihre Erwägungen und die Festlegung auf strategische Prioritäten die generelle Vergabe von Geldern mit anleiten.⁴⁰

Der Generalsekretär hat außerdem eine zehnköpfige Beratergruppe ernannt, die Aufsichts- und Beratungsfunktionen für Fondstätigkeiten übernimmt und zwar hinsichtlich der Angemessenheit und Geschwindigkeit der Mittelvergabe ebenso wie in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der bewilligten Projekte. Er legt außerdem der Generalversammlung einmal im Jahr einen Tätigkeitsbericht vor und informiert auch die PBC über die Aktivitäten des Fonds. Der Generalversammlung obliegt die übergreifende politische Steuerung des Fonds; das UN-Entwicklungsprogramm ist für die Finanzverwaltung zuständig.

3. Wie sind die Leistungen der Kommission zu bewerten?

Welche für Schlüsse lassen sich aus den bisherigen Aktivitäten der Kommission ziehen? Bevor die Arbeit der Kommission einer kritischen Würdigung unterzogen werden kann, muss zunächst der verwendete Maßstab klargestellt werden. Soll die Kommission daran gemessen werden, ob sie die Probleme, die als Rechtfertigung für ihre Schaffung dienten, behoben hat oder beheben wird? Soll die Erfüllung ihres Mandats der Maßstab sein? Soll der konkrete Mehrwert für Burundi, Sierra Leone und Guinea-Bissau die Grundlage für ihre Beurteilung bilden? All diese Fragen sind legitim, wenn auch komplex zu beantworten. Ich schlage zunächst die folgenden zwei Kriterien vor: Erstens ist zu fragen, ob die Friedenskonsolidierungskommission „funktioniert“, das heißt, ob sie arbeitet und Ergebnisse produziert. Dies scheint eine auf den ersten Blick bescheidene Frage. Angesichts zahlreicher Geburtsfehler der Kommission und der tiefen Krise, in der sich die Weltorganisation nach Meinung vieler Beobachter 2005 noch befand, kann sie aber durchaus als relevant

³⁸ Siehe auch Heinze, Marie-Christine (2008): Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. Ein Generalschlüssel für den Frieden? BICC Konzeptpapier: 14-19.

³⁹ Eigentlich ist vorgesehen, schon bestehende Steuerungs- und Koordinierungsgremien dieses Amt übernehmen zu lassen. Sowohl in Sierra Leone als auch in Burundi wurden jedoch neue Ausschüsse ins Leben gerufen. In Burundi verfügen neun Mitglieder der Regierung, ein Vertreter des Generalsekretärs und acht Vertreter von UN-Institutionen über einen Sitz; zwei Vertreter der Zivilgesellschaft und fünf Entwicklungspartner haben Beobachterstatus. In Sierra Leone besteht der Steuerungsausschuss aus dem Vizepräsident, dem Vertreter des Generalsekretärs, zwei Regierungsmitgliedern, zwei Vertretern von Geberinstitutionen, zwei Vertretern des UN-Länderteams, zwei Vertretern der Zivilgesellschaft und einem Weltbankrepräsentant.

⁴⁰ Dass die Kommission über eigene Finanzmittel verfügte war sowohl in Burundi als auch in Sierra Leone erwartet worden. Diese falsche Erwartung musste im Rahmen der Feldmissionen im Frühjahr 2007 zunächst richtig gestellt werden.

betrachtet werden. Zweitens, da das bloße Funktionieren der Kommission sicherlich für ihre Rechtfertigung nicht ausreicht, muss die Frage gestellt werden, ob die PBC so funktioniert, dass ihre Aktivitäten einer erfolgreicherer Friedenskonsolidierung zuträglich sind.

3.1 „Funktioniert“ die Kommission?

Verglichen mit dem ebenfalls auf dem Weltgipfel 2005 geschaffenen Menschenrechtsrat funktioniert die PBC in ihren unterschiedlichen Konstellationen relativ gut. Zwar hat sie vor allem in ihrem ersten Jahr Verfahrensfragen über substantielle Belange gestellt und ein schleppendes Tempo bei der Abarbeitung wichtiger Themen vorgelegt. Aber die Kommission hat es trotz großer und heterogener Mitgliedschaft bewerkstelligt, wichtige Verfahrensfragen zu beantworten. Die wechselseitige Unzufriedenheit der Entwicklungsländer und Industriestaaten in Bezug auf die jeweils befürwortete Priorisierung der Entwicklungs- bzw. der Sicherheitsagenda hätte bei gleichzeitigem Konsensprinzip leicht zu einer Lähmung der Kommission führen können. Und die anfänglichen Machtspiele um den größtmöglichen Einfluss in der Kommission hätten noch mehr von der eigentlichen Zielsetzung der Kommission ablenken können. Allerdings wäre eine raschere Beilegung der prozeduralen Streitfragen sicherlich wünschenswert gewesen, ebenso wie eine mehr an den spezifisch inhaltlichen Fragen als an tradierten Nord-Süd-Scharmützeln orientierte Arbeit in den länderspezifischen Kommissionen. Unabdingbar für die konstruktive Arbeit der Kommission war bisher die Rolle der Vorsitzenden: des niederländischen, norwegischen und brasilianischen Botschafters im Fall der länderspezifischen PBC und die des japanischen Botschafters für den Organisationsausschuss. Es wird sich zeigen, ob die nächsten Vorsitzenden das Amt mit ähnlich hohem Engagement ausüben werden. Die USA haben sich bisher insgesamt in der PBC sehr zurückgehalten, ebenso wie China und Russland.⁴¹ Alles in allem waren die zweite und Anfänge der dritten Sitzungsperiode von einer eher konstruktiven Atmosphäre geprägt. Eine CIC/IPI-Studie vom April 2008 geht sogar so weit, von einer möglichen Verbesserung der Beziehungen zwischen Norden und Süden als Nebeneffekt der PBC zu sprechen.⁴²

Dass die Mitgliedsstaaten in der Kommission kooperieren, ist weiterhin nicht selbstverständlich. Wie oben skizziert wird die dritte Sitzungsperiode davon überschattet, dass sich die Mitgliedstaaten im Wirtschafts- und Sozialrat bisher nicht darauf einigen konnten, wie die sieben dem ECOSOC zustehenden Sitze auf die fünf Regionalgruppen verteilt werden können. Der Machtkampf um die Mitgliedschaft wirkt sich so auch auf die substantielle Arbeit der Kommission aus. Aber auch inhaltliche Fragen mit Potenzial für Kontroversen verbleiben: So ist beispielsweise noch nicht klar, wann das Engagement der PBC für ein Land enden soll oder welche Kriterien für eine Beendigung herangezogen werden sollen. Auch ist noch umstritten, welche Staaten mittels welcher Verfahren auf die PBC-Agenda gelangen. Bisher sind ausschließlich jene Staaten an die PBC überwiesen worden, mit denen auch der Sicherheitsrat befasst war, wodurch laut Charta allen anderen

⁴¹ Als einziger Staat haben die USA allerdings der Kommission für ihr erstes Jahr ein schlechtes Zeugnis ausgestellt, als die Generalversammlung den PBC-Jahresbericht am 10.10.2007 debattierte.

⁴² Center on International Cooperation/ International Peace Institute (2008): Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission: 28.

UN-Gremien die Hände gebunden sind. Dies machte zur Unzufriedenheit einiger Länder den großen Handlungsspielraum des Sicherheitsrats deutlich, dessen ständige Mitglieder sich schon im Dezember 2007 auch in der Kommission die permanente Mitgliedschaft gesichert hatten.⁴³ Ebenso ist das Verhältnis der PBC zum Sicherheitsrat, aber auch zum Wirtschafts- und Sozialrat und zur Generalversammlung noch weiter zu konkretisieren. Die Stärkung der Beziehungen zu den UN-Hauptorganen wird von allen Staatenvertretern immer wieder eingefordert. Allerdings bleiben unterschiedliche Vorstellungen diesbezüglich bestehen. Auch die genaue Abgrenzung von langfristiger sozioökonomischer Entwicklung und Friedenskonsolidierung wird im Einzelfall sicherlich immer wieder für Debatten sorgen.

Herausforderungen für eine funktionierende Kooperation liegen außerdem noch auf einer pragmatischeren Ebene: Die hohe Mitgliederzahl führt gerade bei formalen Treffen zu oftmals repetitiven Redebeiträgen. Um einerseits einer Politisierung vorzubeugen und andererseits der Komplexität der Friedenskonsolidierungsprozesse gerecht zu werden, werden zudem die Verhandlungsgegenstände auf technische Aspekte herunter gebrochen. Die relativ häufig stattfindenden Kommissionssitzungen sind daher nicht besonders populär, schon jetzt sind viele Mitgliedsstaaten bei Sitzungen abwesend oder lassen sich durch weniger ranghohe Diplomaten oder auch Praktikanten repräsentieren. Und auch die PBC hat mit dem Sichtbarkeitsproblem erfolgreicher Friedenskonsolidierung zu kämpfen: Ihr Gelingen ist wesentlich weniger offensichtlich als ihr Scheitern.

3.2 Positive Friedenskonsolidierungserträge?

Was die Kommission bisher an positiven Veränderungen bewirkt hat, ist angesichts der komplexen Kausalketten und des Zeitrahmens deutlich schwieriger zu beurteilen. Ich beschränke mich hier auf Einschätzungen, inwieweit die PBC bisher die Friedenskonsolidierungsprozesse derjenigen Länder unterstützt hat, mit denen sie sich bisher befasst hat, und inwieweit Verbesserungen in der Koordinierung der diversen, in Postkonfliktstaaten engagierten Akteure erzielt worden sind.

Inwieweit lässt sich nun bereits abschätzen, ob die Arbeit der Kommission die Friedenskonsolidierungsprozesse in den drei Ländern schon positiv beeinflusst hat? Ein erster NGO-Schattenbericht vom Juni 2007, der die Arbeit der Kommission in Sierra Leone und Burundi unter die Lupe genommen hat, ist vorsichtig optimistisch.⁴⁴ Alles in allem kommt der Bericht zu der Schlussfolgerung, dass die PBC in Form gesteigerter internationaler Aufmerksamkeit und finanzieller Unterstützung bisher einen wichtigen Beitrag für Sierra Leone geleistet habe und das Potenzial besitze, dies in einem noch größeren Umfang zu tun. Diese allgemein positive Einschätzung gilt auch für Burundi.

⁴³ Der pakistanische Delegierte beispielsweise erklärte, der vom Sicherheitsrat gesetzte Zeitrahmen von 90 Tagen, innerhalb dessen die PBC über Guinea-Bissau berichten solle, sei unangemessen, um so mehr, da sich der Sicherheitsrat selbst vorher mehr als 150 Tage Zeit gelassen habe, bevor er dem Gesuch Guinea-Bissaus nachgekommen sei, siehe Pressemitteilung PBC/26, 19.12.2007.

⁴⁴ Mollett, Howard (CARE)/ Smith; Jennifer (CAFOD)/ Street, Annie (Action Aid) (2007): Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission: 14.

Die Autoren der Studie stellen gleichzeitig aber auch gravierende Mängel fest. So verspielte die Kommission in beiden Fällen einiges an Kapital und möglichem Einfluss auf den politischen Prozess dadurch, dass PBF-Gelder schon versprochen waren, bevor die Friedenskonsolidierungsstrategie erarbeitet worden war. Außerdem war lange Zeit unklar, wie sich die neuen Gelder und auch die IPBS in das bestehende „Strategiedickicht“ beider Länder einpassen sollten.⁴⁵ Ein weiterer Kritikpunkt wurde im Hinblick auf die Art der Beteiligung der Zivilgesellschaft formuliert. Vor allem gut organisierte NGOs aus der Hauptstadt profitierten vom neuen Konsultationsprozess; lokale Graswurzelorganisationen blieben ausgeschlossen und wussten vielerorts noch nicht einmal von der Existenz der Kommission. Auch regierungsnahen NGOs waren im Vorteil, da vor allem ihnen die Mitwirkung in den Steuerungsgremien ermöglicht wurde. Auf der anderen Seite, so der Schattenbericht, erleichterte der sanfte Druck von UN- und PBC-Akteuren in Burundi, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren überhaupt die Tür geöffnet wurde. Es hat sich dann aber auch gezeigt, dass nur wenige NGOs über die nötigen Kapazitäten und Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement verfügen und dass es bisher an pro-aktiven Strategien zum Aufbau der Zivilgesellschaft mangelt. Der von New York ausgehende Zeit- und Erfolgsdruck stand zudem im Widerspruch zu dem Ziel, eine möglichst umfassende nationale Ownership zu erreichen – diese ist nicht in wenigen Wochen zu verwirklichen, um so weniger in solchen Ländern, in denen die Zivilgesellschaft schwach ausgebildet ist.

Im März 2008 stellten die Teilnehmer einer Tagung in Berlin ähnliche Probleme fest: Die Arbeit der Kommission scheint zivilgesellschaftlichen Akteuren in Burundi vielerorts nicht bekannt gewesen zu sein. Der Prozess zur Erstellung der IPBS in Burundi, so wurde außerdem beklagt, sei lange nicht so offen und inklusiv abgelaufen wie nötig. Einmal in den politischen Prozess in New York eingespeist, wären die politischen Dynamiken zudem nur schwierig zu beeinflussen gewesen. Auch das Verhältnis zwischen den Botschaften vor Ort und Akteuren in New York bedarf weiterer Klärung. Außerdem ist ein klarer Mehrwert der jeweiligen IPBS auf den ersten Blick nicht offensichtlich, da sie vielfach allgemeine Aussagen und Verpflichtungen beinhalten.⁴⁶

Im Fall von Burundi stellt eine andere Studie einen Zusammenhang her zwischen dem Engagement der PBC – insbesondere auch ihres norwegischen Vorsitzenden – und den relativ hohen Finanzzusagen bei einer Geberkonferenz im Mai 2007.⁴⁷ Die Vorsitzende des Unterstützungsbüros McAskie führte die gestiegene norwegische Unterstützung für Burundi ebenso wie die brasilianische Hilfe für Guinea-Bissau auf die PBC zurück. Anzeichen für eine nachhaltigere Unterstützung etwa in Form einer Diversifizierung des Geberportfolios und des Anstiegs von Direktinvestitionen sind allerdings noch nicht in größerem Umfang zu verzeichnen gewesen. McAskie lobte aber die politische Unterstützung, die die PBC Sierra Leone während der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gewähren konnte, und die Burundi 2007 erhielt, um Blockaden zwischen Regierung und Parlament zu überwinden.

⁴⁵ Allein für Sierra Leone bestehen parallel eine ganze Anzahl von Strategien für Frieden und Entwicklung, z.B. die *Sierra Leone Vision 2025*, das *Sierra Leone Poverty Reduction Strategy Paper*, die *Peace Consolidation Strategy*, der *Improved Governance and Accountability Pact* und der Bericht der Wahrheits- und Versöhnungskommission.

⁴⁶ Siehe Roth, Michèle (2008): Die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung - Erste Bilanz und künftige Rolle Deutschlands und der EU. Dokumentation der Fachtagung des Ressortkreises für Zivile Krisenprävention und der Stiftung Entwicklung und Frieden, 07.03.2008: 15.

⁴⁷ Siehe Security Council Report, FN 31.

Dass diese Unterstützung eine positive Wirkung zeitigte, ist wahrscheinlich. Wie auch bei anderen Formen diplomatischen Engagements ist indes ihr Ausmaß schwer einzuschätzen.

Alles in allem kann für Burundi nicht geschlussfolgert werden, dass der Friedenskonsolidierungsprozess nun weiter vorangeschritten ist als zu Beginn des PBC-Engagements. Dies liegt aber vor allem daran, dass die Rebellenorganisation FNL im April 2008 wieder zu den Waffen gegriffen hat und sich mit der Regierung Kämpfe lieferte. Wenn der zu konsolidierende Frieden brüchig wird, treten die Beschränkungen des PBC-Engagements klar zu Tage. Für Sierra Leone lässt sich ein positiveres Resümee ziehen, für Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik ist hingegen jede Einschätzung zu früh.

Relativ enttäuschend sind in diesem Zusammenhang jedoch die für beiden Länder erstellten Überprüfungsdokumente und Schlussfolgerungen.⁴⁸ So sucht man vergeblich nach einer klaren Analyse und Bewertung von Fort- oder Rückschritt der Friedenskonsolidierungsprozesse oder präzisen und konkreten Schlussfolgerungen.

3.3 Verbesserte Koordinierung?

Ein Grund für die ursprüngliche Einrichtung der Kommission war die Diagnose, dass die internationale Gemeinschaft in ihrer Unterstützung von Friedenskonsolidierungsprozessen bei weitem nicht an einem Strang ziehe. Es bestehen gravierende Koordinierungsprobleme, die bei den Entwicklungs- und Außenministerien von Geberländern beginnen, sich auf multilateraler Ebene potenzieren und im Feld beispielsweise durch das Zusammentreffen unterschiedlicher Organisationskulturen und Ressourcenknappheit noch komplexer werden. Zu bedenken ist allerdings, dass die gegenwärtigen Probleme nicht von einem gänzlichen Mangel an Koordinierung herrühren, dem die PBC nun eine umfassende Strategie entgegensetzen könnte, die allen Beteiligten ihre jeweiligen Aktivitäten vorschreibt. Dies wäre weder sinnvoll noch Erfolg versprechend, zumal es schon seit rund einem Jahrzehnt verstärkte Bemühungen zur Verbesserung dieser Koordinierungs- und Kohärenzprobleme gibt.⁴⁹ Die PBC muss hier also ihren Platz finden. Ob ihr Hauptinstrument, die integrierten Strategiepapiere, dabei schon einen Mehrwert erbringen, ist bislang noch unklar. Fraglich scheint, ob die IPBS überhaupt die Koordinierung vor Ort verbessern können, da sie als Konsensprodukt von Staatenverhandlungen vielfach politischen Erwägungen unterliegen. Ein zwar weniger großer, aber immer noch durchaus möglicher Koordinations-Mehrwert der PBC kann sich aus ihrem Forumscharakter entwickeln, der beispielsweise der Weltbank, dem UN-Entwicklungsprogramm, der EU-Kommission und bilateralen Gebern einen Austausch und Abstimmung ermöglicht. Dieser Austausch- und Abstimmungsprozess scheint auf eine bisher noch nicht da gewesene Art und Weise stattzufinden. Das Unterstützungsbüro hat für alle Länder auf der PBC-Agenda eine Kartierung der verfügbaren Ressourcen, bereits laufenden Programme und bestehenden Bedürfnisse vorgenommen, die sich als gutes Mittel erwies, um Finanzierungs- und Programmlücken aufzudecken. Nun

⁴⁸ Angaben siehe FN 26 und 27.

⁴⁹ Siehe beispielsweise de Coning, Cedric (2007): [Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions](#). Oslo, Norwegian Institute of International Affairs.

muss sich der in New York erreichte Kooperationsprozess noch in die Friedenskonsolidierungsprozesse vor Ort übersetzen.

Das PBSO scheint den Koordinationsprozess ins UN-System hinein voranzutreiben. Inwieweit diese Bemühungen allerdings schon konkrete Früchte bei der Umsetzung getragen haben, ist derzeit schwierig einzuschätzen. Der NGO-Schattenbericht konnte für Burundi im Juni 2007 zumindest noch keine Verbesserung feststellen; der CIC/IPI-Bericht erkennt immerhin einige positive Anzeichen.⁵⁰

4. Fazit

Die Bilanz der ersten beiden Tätigkeitsjahre der Kommission für Friedenskonsolidierung fällt gemischt aus. Sie hat sicherlich nicht die an sie gerichteten Erwartungen erfüllt, wobei schon früh gewarnt worden war, dass diese zu hoch gewesen sein könnten. Die PBC kann kein ‚Wundergremium‘ sein, in dem die UN-Mitgliedsstaaten auf einmal ihre nationalen Interessen und politischen Differenzen dem gemeinsamen Ziel der erfolgreichen Friedenskonsolidierung gänzlich unterordnen, zumal nach wie vor noch nicht klar ist, welcher Weg dafür am besten zu beschreiten ist. Sie kann deswegen kein ‚Generalschlüssel für den Frieden‘ oder Allheilmittel sein, allein schon, weil die ihr momentan zur Verfügung gestellten Mittel – finanziell wie politisch – gerade einmal ausreichen, in zwei bis drei Ländern von eher geringer Größe und untergeordneter geo-politischer Relevanz unter bestimmten Umständen einen positiven Beitrag zu leisten. Dies steht im krassen Kontrast zu dem, was eigentlich erforderlich wäre, um für die Bevölkerungen in Ländern wie dem Kongo, Sudan, Uganda, Afghanistan, Irak, aber auch Tschetschenien oder Somalia einen Unterschied zu machen. Gemessen an der Anzahl und Intensität von weltweiten Krisen und Konflikten und ins Verhältnis gesetzt zum globalen Rüstungsmarkt stellt die neue Peacebuilding-Architektur also einen Tropfen auf den heißen Stein dar.

Jene Handvoll Länder, die in den Genuss der Aufmerksamkeit von PBC, PBSO und PBF kommen, tragen aber einen Vorteil davon, der bisher zwar eher pekuniärer Natur war, aber sich durchaus auch in einen Nutzen für die Bevölkerung übersetzen kann. Hier ist der Mehrwert der Friedenskonsolidierungskommission bisher am ehesten ersichtlich. Im Mai 2008 hat daher auch die Elfenbeinküste den Generalsekretär um das Engagement der PBC ersucht. Noch hält der Sicherheitsrat die Situation vor Ort allerdings zu volatil um das Land aus seiner Obhut zu entlassen. Ost-Timor, von vielen Kommentatoren als Kandidat gehandelt, zieht bislang die volle Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats einer Überweisung an die PBC vor. Auch kann die neue Peacebuilding-Architektur die Kohärenz der internationalen Gemeinschaft verbessern und dazu beitragen, dass wir Transitionsprozesse besser verstehen lernen.

Noch hat die Kommission keine herausragenden Ergebnisse vorzuweisen. Der Politikprozess in New York, aber auch die Arbeit der Kommission in Burundi und Sierra

⁵⁰ Center on International Cooperation/ International Peace Institute (2008): Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission: 17-21.

Leone sind sicherlich in vielen Aspekten verbesserungswürdig. Allerdings lassen die länderspezifische Konfiguration für Guinea-Bissau und Zentralafrika erkennen, dass man sich bemüht, bereits gemachte Fehler nicht zu wiederholen. Man weiß mittlerweile, dass beispielsweise die UN-Länderteams ebenso wie andere an der Erstellung der Strategiepapiere beteiligte Akteure diese Aufgaben nicht zusätzlich zu ihren bisherigen erledigen können, sondern hierfür personelle und materielle Unterstützung benötigen. Die gestiegene Aufmerksamkeit, die dem Thema Friedenskonsolidierung in der UN und außerhalb zugekommen ist, lässt hoffen, dass all diese Bemühungen nicht nur rhetorischer Natur sind, sondern sich tatsächlich auch in ein Mehr an Wissen und Geldern oder auch verbesserte Abstimmungsprozesse innerhalb der Geberländern übersetzen. Zweieinhalb Jahre nachdem die Kommission ihre Arbeit aufgenommen hat, fehlen hierfür allerdings noch stichhaltige Beweise.

Literatur

- Center on International Cooperation/ International Peace Institute (2008): Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission.
- Center for UN Reform Education (2007): Interview No.10: The Peacebuilding Commission: A Year in Review. An Interview with Assistant Secretary-General Carolyn McAskie, 04.06.2007.
- Cutillo, Alberto (2006): International Assistance to Countries Emerging from Conflict. A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding. New York: International Peace Academy.
- de Coning, Cedric (2007): [Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions](#). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Hawkins Wyeth, Vanessa (2006): Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society, FES New York.
- Heinze, Marie-Christine (2008): Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen. Ein Generalschlüssel für den Frieden? BICC Konzeptpapier.
- Mollett, Howard (CARE)/ Smith, Jennifer (CAFOD)/ Street, Annie (Action Aid) (2007): Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission.
- Peacebuilding Commission Update (2007): Last Minute Talks on Burundi Framework: Burundi Strategic Framework Adopted, Process Continues, 20.06.2007.
- Peacebuilding Commission Update (2008): Elections Stalled, 25.06.2008.
- Peacebuilding Commission Update (2008): OC Meets on Private Sector and Peacebuilding, 19.02.2008.
- Peacebuilding Commission Update (2008): Membership Deadline Passes, 14.07.2008.
- ReformtheUN.org (2007): Latest Developments, Peacebuilding Commission Adopts Burundi Strategy, Agrees on Civil Society Participation, Adopts Report on First Year, Issue # 206, 19.07.2007.
- Roth, Michèle (2008): Die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung – Erste Bilanz und künftige Rolle Deutschlands und der EU. Dokumentation der Fachtagung des Ressortkreises für Zivile Krisenprävention und der Stiftung Entwicklung und Frieden, 07.03.2008.
- Security Council Report (2006): Peacebuilding Commission, Special Research Report Nr. 3, 23.06.2006.
- Security Council Report (2007a): April Monthly Forecast on Burundi.
- Security Council Report (2007b): Peacebuilding Commission, Special Research Report Nr. 2, 05.10.2007.
- The Observer, 09.03.2008: How a tiny West African country became the world's first narco state.
- Weinlich, Silke (2006): Weder Feigenblatt noch Allheilmittel: Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen. In: Vereinte Nationen 1/2: 2-11.
- Weinlich, Silke (2008): Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung: Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg. In: Vereinte Nationen 3: 108-116.

UN-Dokumente

- Vereinte Nationen (2004): Note [transmitting report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, entitled "A More Secure World: Our Shared Responsibility"], UN-Dokument A/59/565, 02.12.2004.
- Vereinte Nationen (2005): In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General, UN-Dokument A/59/2005, 21.03.2005, §§ 114-119.
- Vereinte Nationen (2005): The Peacebuilding Commission, UN-Dokument A/RES/60/180, 20.12.2005.
- Vereinte Nationen (2005): Resolution 1645, UN-Dokument S/RES 1645, 20.12.2005.
- Vereinte Nationen (2006): Provisional Rules of Procedure of the Peacebuilding Commission, UN-Dokument PBC/1/OC/3, 21.06.2006.
- Vereinte Nationen (2006): Arrangements for Establishing the Peacebuilding Fund: Report of the Secretary-General, UN-Dokument A/60/984, 22.08.2006.
- Vereinte Nationen (2007): Identical Letters Dated 2007/06/21 from the Chairman of the Burundi Configuration of the Peacebuilding Commission to the President of the Security Council, the President of the General Assembly and the President of the Economic and Social Council, UN-Dokument PBC/1/BDI/4, 20.06.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Chair's Declaration Adopted by the Peacebuilding Commission, in its Sierra Leone Configuration, on the Presidential and Parliamentary Elections to be Held in Sierra Leone on 11 August 2007, UN-Dokument PBC/1/SLE/4, 22.06.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Report of the Peacebuilding Commission on its 1st Session, UN-Dokument A/62/137 – S/2007/458, 25.07.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Provisional Guidelines for the Participation of Civil Society in Meetings of the Peacebuilding Commission, UN-Dokument PBC/1/OC/12, 29.07.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Identical Letters Dated 2007/09/20 from the Chairman of the Burundi Configuration of the Peacebuilding Commission to the President of the Security Council, the President of the General Assembly and the President of the Economic and Social Council, UN-Dokument PBC/2/BDI/2, 21.09.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Monitoring and Tracking Mechanism of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi, UN-Dokument PBC/2/BDI/4, 27.11.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, UN-Dokument PBC/2/SLE/1, 03.12.2007.
- Vereinte Nationen (2007) Guinea-Bissau Added to Agenda of Peacebuilding Commission; Brazil Elected Chair of Country-specific Configuration, UN-Pressemitteilung PBC/26, 19.12.2007.
- Vereinte Nationen (2007): Security Council Resolution 1791, S/RES/1791, 19.12.2007.
- Vereinte Nationen (2008): Financing Field Missions of the Peacebuilding Commission: Note by the Secretary-General, UN-Dokument A/62/670, 31.01.2008.
- Vereinte Nationen (2008): Membership of the Peacebuilding Commission, UN-Dokument PBC/2/INF/1, 13.02.2008.
- Vereinte Nationen (2008): Peacebuilding Implications of the IPBS Process for the UN System, UN-Dokument CEB/2008/HLCP-XV/CRP.8, 29.02.2008.
- Vereinte Nationen (2008): Conclusions and Recommendations of the Peacebuilding Commission on the Situation in Burundi, UN-Dokument PBC/2/BDI/7, 20.03.2008.

Vereinte Nationen (2008): General Assembly Acts on Financing for Political Missions, Human Rights Council, Field Missions of Peacebuilding Commission, Salaries of Tribunal Judges, GA/10698, 03.04.2008.

Vereinte Nationen (2008): Draft Report of the Peacebuilding Commission on its 2nd Session, UN-Dokument PBC/2/OC/L.2, 04.06.2008.

Vereinte Nationen (2008): Conclusions and Recommendations of the Biannual Review of the Implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, UN-Dokument PBC/2/SLE/8, 20.6.2008.

Vereinte Nationen (2008): Recommendations of the Biannual review of the Implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi, UN-Dokument PBC/2/BDI/9, 24.06.2008.

Vereinte Nationen (2008): Review of Progress in the Implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi, UN-Dokument PBC/2/BDI/10, 09.07.2008.

Vereinte Nationen (2008): The Peacebuilding Fund: Report of the Secretary-General, UN-Dokument A/63/218–S/2008/522, 04.08.2008.

Bisher erschienene InIS-Arbeitspapiere:

Nr. 1/96	Senghaas, Dieter	Geokultur: Wirklichkeit oder Fiktion? <i>Veröffentlicht in: Senghaas, Dieter 1998: Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst, Frankfurt/M., S. 149-223.</i>
Nr. 2/96	Krasner, Stephen D.; Froats, Daniel T.	The Westphalian Model and Minority-Rights Guarantees in Europe
Nr. 3/96	Barry, Brian	Nationalism, Intervention and Redistribution
Nr. 4-5/97	Walter, Gregor; Dreher, Sabine; Beisheim, Marianne Zürn, Michael	Globalization Processes in the OECD World <i>Veröffentlicht in: Global Society 13:3 (1999), 229-255.</i> Does International Governance Meet Demand?
Nr. 6/97	Senghaas, Dieter	Politisierung und Pluralismus. Herausforderung für Kulturen <i>Veröffentlicht in: Senghaas, Dieter 1998: Zivilisierung wider Willen. Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst, Frankfurt/M., S. 27-148.</i>
Nr. 6/97 Engl. version	Senghaas, Dieter	How to Cope With Pluralization. Studies on Modern Cultural Conflicts
Nr. 7/97	Peters, Bernhard	On Public Deliberation and Public Culture
Nr. 8/97	Schneckener, Ulrich; Senghaas, Dieter	Auf der Suche nach friedlicher Koexistenz. Modelle zur Bearbeitung ethno-nationaler Konflikte in Europa
Nr. 9/98	Faist, Thomas	International Migration and Transnational Social Spaces: Their Evolution, Significance and Future Prospects
Nr. 10/98	Peters, Bernhard	Identity Questions
Nr. 11/98	Özveren, Eyüp	Joseph A. Schumpeter Revisited: Projections for the Twenty-First Century
Nr. 12/98	Zürn, Michael	Democratic Governance Beyond the Nation State?
Nr. 13/99	Trautner, Bernhard J.	The Clash <i>Within</i> Civilisations: Islam and the Accommodation of Plurality
Nr. 14/99	Peters, Bernhard	Understanding Multiculturalism
Nr. 15/99	Zangl, Bernhard	Internationale Normdurchsetzung. Enforcement, Management oder Adjudication?
Nr. 16/99	Zürn, Michael; Lange, Niels	Regionalism in the Age of Globalization

Nr. 17/2000	Faist, Thomas	Social Citizenship in the European Union. Residual, Post-National and Nested Membership?
Nr. 18/2000	Zürn, Michael; Walter, Gregor; Dreher, Sabine; Beisheim, Marianne	Postnationale Politik? Über den politischen Umgang mit den Denationalisierungsherausforderungen Internet, Klima und Migration
Nr. 19/2000	Schneckener, Ulrich	Making Power-sharing Work. Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation
Nr. 20/2000	Sackmann, Rosemarie; Prümm, Kathrin; Schultz, Tanjev Sackmann, Rosemarie	Kollektive Identität türkischer Migranten in Deutschland? Erste Annäherung an eine Forschungsfrage Kollektive Identität, Assimilation und Integration
Nr. 21/01	Trautner, Bernhard J.	Pluralität im südostasiatischen Islam – <i>extremo Oriente Lux?</i>
Nr. 22/01	Weller, Christoph	Feindbilder. Ansätze und Probleme ihrer Erforschung
Nr. 23/01	Neyer, Jürgen; Zürn, Michael	Compliance in Comparative Perspective. The EU and Other International Institutions
Nr. 24/02	Buddensiek, Martin	Die Rolle der globalen Kleinwaffendiffusion in Bezug auf innerstaatliche Konflikte. Erklärungsansätze und Herausforderungen <i>Diplomarbeit, Universität Bremen 2002.</i>
Nr. 25/02	Frank, Martin	Begründungen von Minderheitenrechten
Nr. 26/03	Rovira Kaltwasser, Cristóbal	Die <i>dependencia</i> -Schule im Kontext der Globalisierungsdiskussion. Ein Beitrag zur Überwindung der Diskontinuität in der lateinamerikanischen Sozialwissenschaft
Nr. 27/03	Heupel, Monika; Zangl, Bernhard	Die empirische Realität des „neuen Krieges“
Nr. 28/03	Meyer, Lukas H.	Historical Injustice and the Right to Return
Nr. 29/04	Ecker-Ehrhardt, Matthias	Zu Emergenz und Wandel argumentativer Koalitionen. Die Integration von Kritik in den deutschen Osterweiterungskonsens
Nr. 30/04	Peters, Bernhard; Schultz, Tanjev; Wimmel, Andreas	Publizistische Beiträge zu einer diskursiven Öffentlichkeit. Eine themenübergreifende Inhaltsanalyse deutscher Zeitungen und Zeitschriften
Nr. 31/05	Mayer, Peter	Die Lehre vom gerechten Krieg – obsolet oder unverzichtbar?

Nr. 32/05	Hüller, Thorsten	Deliberative Öffentlichkeit
Nr. 33/06	Kocks, Alexander	UN-Friedensoperationen als Transnationale Öffentliche Güter. Möglichkeiten und Grenzen alternativer Finanzierungsansätze
Nr. 34/06	Zangl, Bernhard	Courts Matter! A Comparison of Dispute Settlement under GATT and the WTO
Nr. 35/08	Weinlich, Silke	Potenzial noch nicht ausgeschöpft. Bilanz der Kommission für Friedenskonsolidierung nach zwei Jahren

Kontakt:

Universität Bremen
Institut für Interkulturelle und Internationale Studien (InIIS)
Frau Tina Menge
PF 33 04 40
D - 28334 Bremen
Tel. 0421/ 218-3749
eMail. tmenge@iniis.uni-bremen.de
www.iniis.uni-bremen.de