

Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung

Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg

Silke Weinlich



Dipl.-Pol.

Silke Weinlich,

geb. 1976, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für interkulturelle und internationale Studien (InIIS) der Universität Bremen.

Die im Dezember 2005 geschaffene Kommission für Friedenskonsolidierung soll die Lücke zwischen Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit schließen. Eine erste Bilanz dieses Gremiums nach zwei Jahren fällt erwartungsgemäß gemischt aus. Vor allem im ersten Jahr hatte die Kommission einige Anlaufschwierigkeiten. Sie konnte aber mehr Klarheit über ihre Ziele und Arbeitsweise erreichen und verzeichnet erste, wenn auch bescheidene Erfolge in Sierra Leone und Burundi.

Auf dem Weltgipfel 2005 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, den Vereinten Nationen eine neue Architektur für Friedenskonsolidierung zu geben.¹ Ausschlaggebend dafür war die Diagnose einer Expertenkommission, es gebe eine institutionelle Lücke im UN-System, die mit dafür verantwortlich sei, dass in zahlreichen Staaten gewaltsame Konflikte erneut ausbrechen, nachdem sie übergangsweise als befriedet galten.²

Die drei Pfeiler dieser Architektur sind:

1. die **Kommission für Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Commission – PBC);
2. das **Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung** (Peacebuilding Support Office – PBSO) im Sekretariat; und
3. der **Friedenskonsolidierungs-Fonds** (Peacebuilding Fund – PBF).

Die PBC und die ihr zugeordneten Strukturen sind eines der wenigen konkreten Ergebnisse des Weltgipfels. Die in den Berichten der Hochrangigen Gruppe und des Generalsekretärs vorgeschlagene Struktur im Verlauf der Verhandlungen wurde jedoch radikal verändert: Die Anzahl der Mitglieder wurde stark erhöht, das Mandat auf die Nachkriegsphase und auf reine Beratung eingeschränkt und die Ressourcen sowie die Größe des Unterstützungsbüros verringert.³

Im Juni 2008 feiert die PBC ihren zweiten Jahrestag. Auf ihrer Tagesordnung stehen Burundi, Sierra Leone und seit Dezember 2008 auch Guinea-Bissau. Wie ist die bisherige Arbeit der Kommission, des Unterstützungsbüros und des Fonds zu bewerten?

Die bisherige Bilanz fällt erwartungsgemäß gemischt aus. Positiv ist, dass die Kommission trotz des zu Beginn von Misstrauen geprägten Klimas in der Weltorganisation ihre Arbeit aufgenommen und einige Klarheit über ihre Ziele und Arbeitsweise erreichen konnte. Sie hat zudem für die ersten beiden Länder Burundi und Sierra Leone Strategiepapiere entwickelt und in deren Entstehungsprozess mehr rele-

vante Akteure eingebunden und nationale Eigenverantwortung zu verwirklichen versucht, als es je zuvor in den UN Praxis war. Zudem haben nicht nur diese beiden Länder von PBF-Mitteln profitiert, sondern auch noch andere ›Waisenkinder‹ der internationalen Gebergemeinschaft, denen es an Aufmerksamkeit und finanzieller Zuwendung bisher eher mangelte. Auf der anderen Seite hat die Kommission sich anfänglich in Kontroversen um prozedurale Fragen verloren. In ihren eigentlichen Aktivitäten machte sie dann einige Fehler, die verdeutlichen, dass die Probleme, zu deren Lösung die Kommission eingerichtet wurde, nicht leicht zu überwinden sind.

Erster Pfeiler: Die Kommission für Friedenskonsolidierung

Die Kommission für Friedenskonsolidierung trat zum ersten Mal am 23. Juni 2006 zusammen, nachdem sie formal bereits am 20. Dezember 2005 durch (fast wortgleiche) Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats eingerichtet worden war.⁴ In diesen Resolutionen hatten die Mitgliedstaaten der Kommission das Mandat erteilt, als Koordinationsforum für alle relevanten Akteure zu fungieren, die Entwicklung integrierter Strategien voranzutreiben, Ressourcen zu mobilisieren, beste Verfahrensweisen zu entwickeln, und die Aufmerksamkeitsspanne der internationalen Gemeinschaft für Post-Konflikt-Staaten zu verlängern. Dabei ist die PBC als Beratungsgremium, das seine Empfehlungen und Beschlüsse selbst nicht durchsetzen kann, den anderen UN-Organen – Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat und Generalversammlung – zur Seite gestellt.

Die Startbedingungen für die Kommission waren nicht ideal. Zwar hatten alle Mitgliedstaaten das Mandat der Kommission generell befürwortet, und es gab auch außerhalb der Weltorganisation kaum kritische Stimmen, welche den Sinn der neuen Friedenskonsolidierungs-Architektur ernsthaft in Frage stellten. Dennoch ging der Einrichtung der Kommission im Dezember 2005 ein dreimonatiger Verhandlungsprozess voraus, der die ursprüngliche Begeisterung für die neue Kommission gedämpft hatte. Die Staatenvertreter benötigten dann weitere sechs Monate, um sich bis zur ersten Sitzung im Juni 2006 auf die konkrete Zusammensetzung und eine vorläufige Geschäftsordnung zu einigen.

Die Kommission für Friedenskonsolidierung ist ein neuartiges Gremium mit einem beispiellosen Bera-

tungsauftrag. Es galt daher zunächst einmal herauszufinden, wie dieses Beratungsmandat und die anderen Aufgaben der Kommission sinnvoll zu füllen sind. In diesem Prozess prallten die unterschiedlichen Sichtweisen über Auftrag und Arbeitsweise der Kommission besonders häufig aufeinander. Die Gründungsresolutionen sind teilweise vage formuliert und bieten breiten Interpretationsspielraum. Die oftmals hinter dieser Ungenauigkeit verborgenen Meinungsverschiedenheiten prägten in der Folge auch die ersten Schritte der Kommission. Dabei verliefen die Konfliktlinien typischerweise (aber nicht ausschließlich) entlang einer Nord-Süd-Teilung, beispielsweise in Bezug auf die Zuständigkeiten der PBC (Welches Verhältnis hat die Kommission zum Sicherheitsrat?) oder ihrer Hauptzielsetzung (zugespißt: mehr Entwicklung oder mehr Sicherheit?). Insgesamt kann es also nicht verwundern, dass die Kommission einen eher schleppenden Start hatte, vor allem in den ersten sieben Monaten. Danach zog das Tempo an, und die PBC war in der Lage, pünktlich zum Abschluss ihrer ersten Sitzungsperiode im Juni 2007 einige konkrete Ergebnisse vorzuweisen. In der zweiten Sitzungsperiode bis Juni 2008 spielten prozedurale Fragen eine weniger wichtige Rolle; auch hatte sich die Arbeit in Bezug auf einzelne Ländern intensiviert.

Die Kommission tagt bisher in drei Formationen: erstens als Organisationsausschuss, der sich vor allem Verfahrensfragen annehmen soll; zweitens als länderspezifische Konfiguration jeweils zu Burundi, Sierra Leone und Guinea-Bissau, in der die inhaltliche Arbeit der Kommission abläuft; und drittens als Evaluierungs-Sitzungen (*lessons learned*), in der bereits bestehendes Wissen zu den förderlichen und hinderlichen Faktoren in Friedenskonsolidierungs-Prozessen zusammengetragen und für die anstehenden Fälle fruchtbar gemacht werden sollen (siehe Grafik S. 110).

Der Organisationsausschuss

Der Organisationsausschuss besteht aus 31 Mitgliedsstaaten, die nach einem ausgeklügelten geographischen Proporz ernannt werden.⁵

Erste Sitzungsperiode

Verfahrensfragen nahmen in der ersten Sitzungsperiode⁶ einen großen Stellenwert ein, weshalb viel Energie 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:

1. eine vorläufige Geschäftsordnung;
2. Regeln zur Beteiligung von internationalen Geberinstitutionen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren; sowie
3. ein erster Tätigkeitsbericht.

Klärung der Arbeitsweise

Die vorläufige Geschäftsordnung der PBC wurde in der Eröffnungssitzung am 23. Juni 2006 verabschiedet. Sie legt die Amtszeit der Vorsitzenden auf ein Jahr fest, sieht eine Unterteilung in einen Organisationsausschuss und länderspezifische Konfigurationen sowie öffentliche und geschlossene Sitzungen vor; ferner wird das Konsensprinzip für Beschlüsse der Kommission bestätigt.⁷

Einer der besonderen Vorzüge der PBC sollte sein, dass zivilgesellschaftliche Akteure ebenso wie Geberinstitutionen an der Arbeit der Kommission mitwirken. Wie dies geschehen sollte, war allerdings so kontrovers, dass der Organisationsausschuss im Oktober 2006 eine eigene Arbeitsgruppe gründete, die erst kurz vor Ende der ersten Sitzungsperiode eine Einigung erzielen konnte.

Im Fall der Geberinstitutionen war strittig, welche Organisationen eingeladen werden sollten, ob sie über die Teilnahme hinaus auch ein Stimm- oder gar ein Vetorecht besäßen, 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 an allen Sitzungen der PBC teilnehmen, sollte nicht der oder die Vorsitzende eine rein zwischenstaatliche Sitzung einberufen. Weitere Organisationen, etwa regionale Entwicklungsbanken, können zu den länderspezifischen Konfigurationen eingeladen werden.

Wie die Zivilgesellschaft und die Geberinstitutionen in die Arbeit eingebunden werden sollten, war höchst kontrovers.

1 Vgl. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005, Abs. 97–105.

2 Vgl. Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004, Abs. 261–269 sowie In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 v. 21.3.2005, Abs. 114–119.

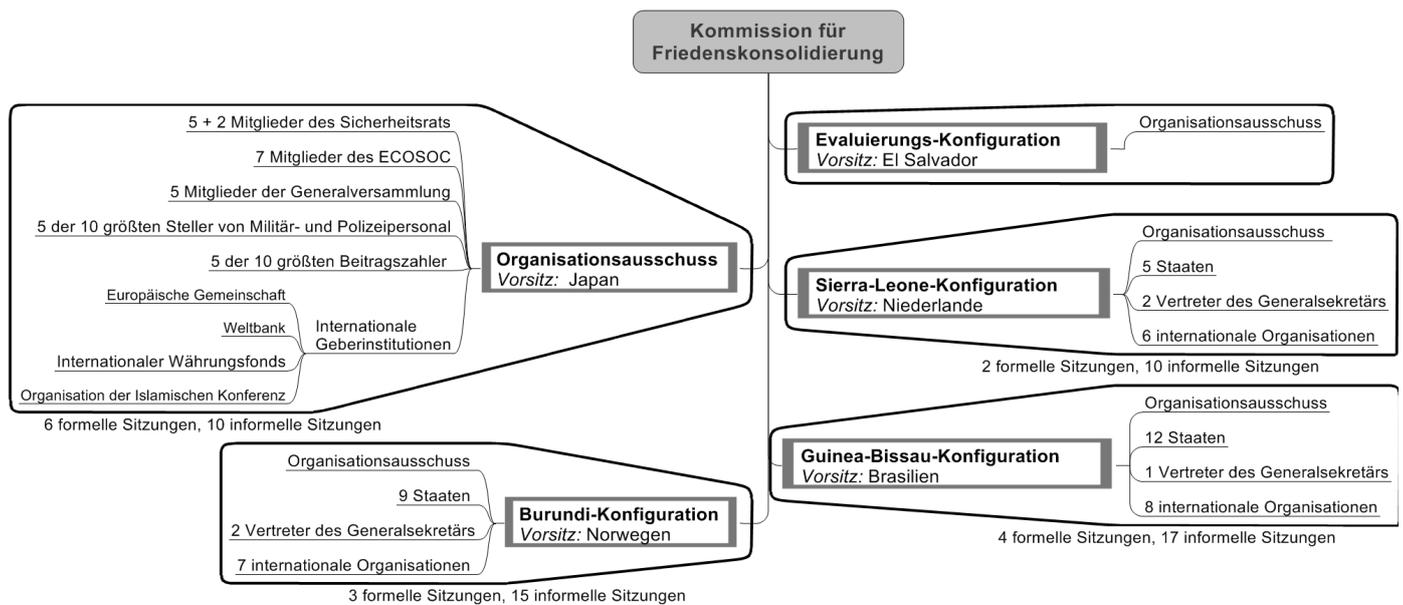
3 Vgl. allgemein Silke Weinlich, *Weder Feigenblatt noch Allheilmittel: Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen*, Vereinte Nationen (VN), 1–2/2006, S. 2–11.

4 Siehe die Resolution des Sicherheitsrats UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005 beziehungsweise der Generalversammlung UN-Dok. A/RES/60/180 v. 20.12.2005.

5 Näheres zur Zusammensetzung, Weinlich, a.a.O. (Anm. 3).

6 Die Sitzungen sind auf der Website der Kommission dokumentiert: <http://www.un.org/peace/peacebuilding/> Für mehr Informationen siehe auch den PBC-Tätigkeitsbereich, UN Doc. A/62/137–S/2007/458 v. 25.7.2007. Für Berichte und Pressemitteilungen zu Tätigkeiten der PBC haben die UN ein eigenes Kürzel (PBC/*) eingeführt.

7 UN Doc. PBC/1/OC/3 v. 23.6.2006.



Kommission für Friedenskonsolidierung in ihren Konfigurationen (Stand: Mai 2008)

Viele NGOs haben Befürchtungen geäußert, dass die eher restriktiven Regeln einen Rückschritt für die Beziehungen zwischen den UN und NGOs bedeuten.

Hinsichtlich der Beteiligung der Zivilgesellschaft befürworteten einige Staaten aus dem Süden (beispielsweise Ägypten) einen eher eingeschränkten und formalisierten Zugang. Andere Staaten wiederum traten für eine flexiblere, möglicherweise sogar die gängige UN-Praxis übersteigende Vorgehensweise ein. Zivilgesellschaftliche Akteure, die große Hoffnungen in die PBC setzen, drängten auf größtmögliche Transparenz und Inklusivität.⁸ Nach langem Ringen in geschlossenen, informellen Arbeitsgruppentreffen verabschiedete der Organisationsausschuss schließlich im Juni 2007 vorläufige Richtlinien für die Akkreditierung und Zulassung von Vertretern der Zivilgesellschaft.⁹ Für informelle Sitzungen wurde die bis dahin angewandte Praxis beibehalten, derzufolge die Teilnahme von einer Einladung der Vorsitzenden abhängt. Die Teilnahme an formellen Sitzungen wird darüber hinaus an Bedingungen geknüpft, die eine Beteiligung von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) erschweren und den Einspruch einzelner Staaten erleichtern. Viele NGOs haben Befürchtungen geäußert, dass die eher restriktiven Regeln einen Rückschritt für die Beziehungen zwischen den UN und NGOs bedeuten.¹⁰ Andere NGOs, die bisher in die Arbeit der länderspezifischen Konfigurationen einbezogen waren, setzen ihre Hoffnung in die Fortsetzung der bisher eher inklusiven Praxis.

Zweite Sitzungsperiode

Die Abschlussitzung des Organisationsausschusses der ersten Sitzungsperiode am 27. Juni 2007 war zugleich der Auftakt der zweiten Sitzungsperiode. Der

Organisationsausschuss entschied, dem Gesuch des Sicherheitsrats nachzukommen, Guinea-Bissau auf die Tagesordnung zu setzen. In weiteren Sitzungen einigten sich die Staatenvertreter zudem, Feldmissionen der Kommission durch den ordentlichen Haushalt der Organisation finanzieren zu lassen.¹¹ Darüber hinaus dürfen nun je ein Vertreter der Präsidentschaft des Europäischen Rates und der Kommission in den länderspezifischen Sitzungen hinter dem Namensschild der Europäischen Gemeinschaft Platz nehmen und das Wort ergreifen.¹²

Nach zwei Jahren sind nun die dringlichsten Verfahrensfragen geklärt. Die Aktivität des Organisationsausschusses hat dementsprechend abgenommen; das Interesse der Mitgliedstaaten an seiner Arbeit ist gesunken. Unter anderem aus diesem Grund hat der japanische Vorsitzende begonnen, inhaltliche Sitzungen des Organisationsausschusses abhalten zu lassen. Dies kommt vor allem einigen Entwicklungsländern entgegen, die sich in den länderspezifischen Sitzungen auch mangels Repräsentanz vor Ort in Sierra Leone, Burundi oder Guinea-Bissau marginalisiert zu fühlen beginnen.

Länderspezifische Sitzungen

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 am Konfliktnachsorgeprozess beteiligt sind.¹³

Schon in der konstituierenden Sitzung der PBC wurden Sierra Leone und Burundi als mögliche erste Kandidaten behandelt. Es galt, Post-Konflikt-Staaten zu finden, die einen ersten Erfolg der Kommission zumindest möglich erscheinen ließen. Weiterhin war wichtig, dass die betreffenden Regierungen interessiert und bereit für ein solches Experiment waren. Länder mit besonders vielschichtigen Konflikten (etwa Haiti) oder solche, in denen Großmächte engagiert sind (etwa Afghanistan oder Irak), schieden für die erste Runde aus. Allerdings gab es auch hier Zweifel: In Sierra Leone, wo zwischen 1991 und 2002 ein Bürgerkrieg herrschte, liegt die offizielle Beendigung der Kämpfe schon mehr als fünf Jahre zurück. Daher ist das Land kein naheliegender Kandidat für die Kommission und den Fonds, deren Hauptaugenmerk vor allem auf die Unterstützung der in der Regel äußerst holprigen Anfangsphase von Friedenskonsolidierung liegen sollte. Im Fall Guinea-Bissaus, dem fünftärmsten Land der Welt, zögerte der Sicherheitsrat lange, bevor er dem Gesuch der Regierung nachkam. Von vielen Seiten wurde eine größere geografische Streuung des PBC-Engagements über Westafrika hinaus gewünscht. Außerdem gilt die Situation vor Ort als äußerst schwierig, unter anderem, da das Land zu einer Oase für südamerikanische Drogenkartelle avanciert ist, die Kokain nach Europa schmuggeln.¹⁴

Im Oktober 2006 fanden die ersten formellen länderspezifischen Sitzungen statt, und auch hier hatte die Kommission einige Anlaufschwierigkeiten. Sie ging in allen Fällen ähnlich vor. Zu Beginn fanden informelle Treffen in New York statt, bei denen NGOs Diplomaten halfen, zu einer besseren Einschätzung der Problemlagen zu gelangen. In allen Fällen reisten Vertreter der Kommission in die jeweiligen Länder, um sich ein Bild von der Lage zu machen, die Prioritäten und den strategischen Rahmenplan mit Akteuren vor Ort zu diskutieren sowie die Friedenskonsolidierungs-Prozesse in den Fokus der internationalen Gemeinschaft zu rücken. Auch Reisen des Vorsitzenden der Kommission oder von Mitgliedern des PBSO wurden durchgeführt. Akteure aus Sierra Leone, Burundi und Guinea-Bissau konnten per Videokonferenz an vielen Sitzungen in New York teilnehmen. Alle drei Länder bekamen relativ früh die Zusage, dass ihnen Gelder aus dem Friedenskonsolidierungs-Fonds zur Verfügung gestellt würden. 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 Friedenskonsolidierungs-Strategien

Im Februar 2007 hatte sich der Organisationsausschuss darauf geeinigt, so genannte integrierte Friedenskonsolidierungs-Strategien (Integrated Peacebuilding Strategies – IPBS) als Schlüsselinstrument für

die Erfüllung des Mandats der Kommission zu verwenden.¹⁵ Derartige integrierte Strategien sollen zwischen allen Akteuren abgestimmte Rahmendokumente sein, die gegenseitige Verpflichtungen der PBC und des betreffenden Landes in den Bereichen Politik, Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten benennen. Die IPBS sollen eine Art Meta-Plan sein, der zu einer größeren Kohärenz und Koordinierung der Maßnahmen führt und auch die Mobilisierung von Ressourcen für konkrete Zwecke leichter macht. Außerdem sollen sie einen Abgleich zwischen UN- und Geberressourcen mit den Bedürfnissen und Prioritäten vor Ort erleichtern.

Für Burundi und Sierra Leone begann die Arbeit an den jeweiligen IPBS Anfang 2007. Die erste Fassung wurde jeweils vor Ort von den UN-Landesteams und den politischen Missionen in Zusammenarbeit mit den Regierungen und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowie anderer Akteure erstellt. Auf dieser Grundlage verhandelten die länderspezifischen Konfigurationen 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.¹⁶ Im Fall Sierra Leones entschied sich die Kommission, die auf August verschobenen Wahlen abzuwarten. Erst im Dezember 2007 verabschiedete sie den ›Kooperationsrahmen

Die integrierten Strategien sollen zwischen allen Akteuren abgestimmte Rahmendokumente sein, die gegenseitige Verpflichtungen der PBC und des betreffenden Landes benennen.

⁸ Siehe etwa Vanessa Hawkins Wyeth, *Getting the Peacebuilding Commission off the Ground: Including Civil Society*, FES Briefing Paper, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), New York, September 2006.

⁹ Siehe UN Doc. PBC/1/OC/12 v. 6.6.2007. Unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliche Akteure vor Ort an der Arbeit der PBC beteiligt werden, wird darin nicht festgelegt.

¹⁰ Siehe auch den offenen Brief vom 31.5.2007, in dem die Vertreter von 22 NGOs gemeinsam ihre Bedenken gegenüber den Richtlinien formulierten und gegen ihren Ausschluss aus dem Verhandlungsprozess protestierten, http://www.peacebuildingcommission.org/files/uploads/Letter_31_May_2007.pdf

¹¹ Die Generalversammlung hat daraufhin den Vorschlag des Generalsekretärs zur Kenntnis genommen, die für den Zweijahreszeitraum 2008–2009 dafür eingeplanten 676 300 US-Dollar zunächst aus dem Haushalt für politische Angelegenheiten zu nehmen und im nächsten Budgetentwurf einen eigenen Posten für derartige Reisen vorzusehen, UN-Pressemitteilung GA/10698 v. 3.4.2008 sowie Bericht des Generalsekretärs, UN Doc. A/62/670 v. 31.1.2008.

¹² UN Doc. PBC/2/OC/SR.5 v. 19.12.2007.

¹³ Zur Zusammensetzung der verschiedenen Länder-Konfigurationen siehe UN Doc. PBC/2/INF/1 v. 13.2.2008.

¹⁴ *How a Tiny West African Country Became the World's First Narco State*, *The Observer*, 9.3.2008.

¹⁵ Siehe Konzeptpapier des PBSO, <http://www.peacebuildingcommission.org/files/index.php?act=download&id=108>

¹⁶ Siehe UN Doc. PBC/1/BDI/4 v. 30.7.2007 beziehungsweise PBC/2/BDI/4 v. 27.11.2007.

Dass die Kommission bisher den Sicherheitsrat noch nicht in größerem Umfang beraten hat, mag auch der Ermangelung passender Gelegenheiten geschuldet sein.

für die Friedenskonsolidierung in Sierra Leone.¹⁷ Die länderspezifische Konfiguration für Guinea-Bissau hat Ende Februar 2008 die Arbeit an der IPBS aufgenommen und peilt die Fertigstellung für Mitte 2008 an.

Die IPBS für Burundi und Sierra Leone befinden sich gegenwärtig im Stadium der Umsetzung, die von der Anwendung der Überwachungsmechanismen begleitet wird. Im Fall Burundis wurde eine Partner-Koordinierungsgruppe eingerichtet, die gleichzeitig auch die Umsetzung der parallel erstellten Armutsreduzierungsstrategie überwacht. Auf der Grundlage einer vereinbarten Matrix, die Etappenziele, Indikatoren und Verantwortlichkeiten benennt, werden halbjährlich Fortschrittsberichte verfasst, die der auf Botschafterebene zusammentretenden Burundi-Konfiguration vorgelegt werden. Der Kooperationsrahmen für Sierra Leone sieht bisher weniger konkrete Maßnahmen vor. Auch in diesem Bereich sucht die PBC noch nach den besten Verfahren. Mitte Mai hat am UN-Amtssitz eine hochrangig besetzte eintägige Veranstaltung zu Sierra Leone stattgefunden, die einer ersten Evaluierung dienen sollte. Im Juni 2008 stehen weitere Evaluierungssitzungen an.

Beratung des Sicherheitsrats

Der Sicherheitsrat hat alle drei Länder an die PBC überwiesen und sie um Empfehlungen gebeten. Diesem Beratungsauftrag ist die PBC bisher formell eher zurückhaltend nachgekommen. Noch suchen PBC und Rat vorsichtig nach geeigneten Kooperationsmechanismen. Im Fall Burundis, dessen politische Lage sich im Jahr 2007 deutlich verschlechterte, übermittelte die länderspezifische Konfiguration jeweils an die Präsidenten des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats adressierte ›Schlussfolgerungen und Empfehlungen‹. Im September 2007 rief die PBC den Sicherheitsrat 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.¹⁸ Diese Empfehlung wurde im März 2008 wiederholt.¹⁹ Der norwegische Vorsitzende, Botschafter Johan Løvald, unterrichtete darüber hinaus im Dezember 2007 den Sicherheitsrat über die bisherigen Aktivitäten der länderspezifischen PBC und drängte ihn, die fragile Situation in Burundi weiter genau zu beobachten.

Im Fall Sierra Leones war die formelle Interaktion zwischen Sicherheitsrat und PBC geringer. Dies lag unter anderem daran, dass sich der dortige Friedenskonsolidierungs-Prozess trotz der anlässlich der Wahlen erneut aufbrechenden ethnopolitischen Spannungen als deutlich solider und weiter vorangeschritten erwiesen hat. Der PBC-Vorsitzende hat im Dezember 2007 dem Sicherheitsrat über die kurz vorher verabschiedete IPBS Bericht erstattet. Auf Bitte des Rates hat die PBC außerdem den Wahlprozess in Sierra Leone verfolgt und im Anschluss eine Er-

klärung veröffentlicht, die an den Sicherheitsrat weitergeleitet wurde.²⁰

Dass die Kommission bisher den Sicherheitsrat noch nicht in größerem Umfang beraten hat, mag auch der Ermangelung passender Gelegenheiten geschuldet sein: Seitdem sich die PBC mit den Ländern befasst, hat sich der Sicherheitsrat mit eigenen Beschlüssen eher zurückgehalten. Dies geschah wohl auch, um der Kommission Raum zu geben, ihre eigene Rolle zu finden. In der Tat war die PBC dadurch in der Lage, sich auf eine Art und Weise in die Friedensprozesse einzubringen, wie sie bisher dem Sicherheitsrat vorbehalten war. Sie hat beispielsweise durch Reisen und Diplomatie versucht, die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Wahlen in Sierra Leone zu lenken oder die Konfliktparteien in Burundi zur Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens zu bewegen.

PBC und Sicherheitsrat werden in Zukunft enger zusammenarbeiten: In Burundi verschlechterte sich die Sicherheitslage nochmals gravierend, als im April 2008 Rebellen das Waffenstillstandsabkommen brachen und die Hauptstadt angriffen. Der Rat hat bereits in einer Erklärung des Präsidenten die erneute Gewalt verurteilt. Weitere Maßnahmen könnten nötig werden. In Sierra Leone soll bis September 2008 der Plan, die UN-Präsenz zu reduzieren und in eine politische Mission umzuwandeln, umgesetzt werden. Dies erfordert eine neue Sicherheitsratsresolution, in deren Vorbereitungsprozess der PBC-Vorsitzende und das PBSO einbezogen werden könnten. Überdies hat sich der Sicherheitsrat in seiner Debatte des PBC-Tätigkeitsberichts im Oktober 2007 für eine engere Kooperation mit der Kommission bereit gezeigt, und mit einer ganztägigen offenen Debatte zu Friedenskonsolidierung im Mai 2008 erneut sein Interesse an dem Thema unter Beweis gestellt.

Zweiter Pfeiler: Das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung

Der zweite Pfeiler der neuen Architektur ist das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung im Sekretariat, das der PBC zuarbeitet. Dem kleinen Büro stand während der ersten beiden Sitzungsperioden die Beigeordnete Generalsekretärin Carolyn McAskie vor, die, wie aus New York verlautet, im Sommer aber ihr Amt niederlegen wird. Das PBSO besteht aus 15 Mitarbeitern. Zusätzlich sind vier Mitarbeiter von anderen UN-Organisationen abgestellt. Da die UN-Mitgliedstaaten im Jahr 2005 beschlossen hatten, die PBC aus ›bestehenden Ressourcen‹ zu schaffen, erfolgte die Anschubfinanzierung des PBSO über den Haushalt für politische Missionen. Mittlerweile ist die angesichts der Aufgaben sehr bescheidene Finanzierung aber im ordentlichen Haushalt der Organisation für 2008–2009 verankert.

PBC und Sicherheitsrat werden in Zukunft enger zusammenarbeiten.

Das PBSO untersteht direkt dem Generalsekretär, ist also formal unabhängig von der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten und der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze, obwohl es freilich auf enge Kooperation mit den beiden angewiesen ist. Ähnlich wie die Kommission hatte auch das PBSO leichte Anlaufschwierigkeiten, und es dauerte bis Anfang 2007, ehe die meisten Stellen besetzt und das Büro arbeitsfähig waren. Dass die Finanzierung des Büros so lange ungewiss war, erschwerte es zusätzlich, Personal zu finden.²¹

Neben der Unterstützung für die Kommission hat das PBSO eine weitere wichtige Funktion. Im Mai 2007 entschied der Grundsatzausschuss des Generalsekretärs, dass die integrierte Friedenskonsolidierungs-Strategien nicht nur die PBC und nationale Regierungen betreffen, sondern auch die Friedenskonsolidierungs-Aktivitäten der unterschiedlichen UN-Akteure anleiten sollen. Das Büro erhielt die Aufgabe zu eruieren, auf welche Weise dies zu erfolgen habe, und ob derartige integrierte Strategien auch als Instrument 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 Friedenskonsolidierungs-Strategien entwickeln könnte. Das Büro ist überdies für die Koordinierung der verschiedenen UN-Akteure in New York zuständig. Die Abstimmung erfolgt mit Hilfe einer vom PBSO geleiteten Hochrangigen Gruppe sowie in einer Arbeitsgruppe auf Expertenebene.²²

Dritter Pfeiler: Der Friedenskonsolidierungs-Fonds

Der Friedenskonsolidierungs-Fonds wurde im Oktober 2006 eingerichtet und untersteht dem Generalsekretär. Sein Ziel ist, 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 unmittelbarer Relevanz für den Friedensprozess benutzt werden und dabei auch nachhaltigere Stabilisierungs- und Entwicklungsmechanismen in Gang setzen. Der Fonds kann auch übergangsweise einspringen, sollte für einzelne wichtige Friedenskonsolidierungs-Projekte die Finanzierung fehlen.²³

Ursprünglich war für den mehrjährigen Fonds eine Zielgröße von 250 Millionen US-Dollar angesetzt, die durch freiwillige Beiträge erreicht werden sollte. Diese wurde nach anfangs eher schleppendem Mittelzufluss durch die Zahlungen von insgesamt 43 Gebern im März 2008 überschritten. Einige von ihnen haben auch mehrjährige Zusagen gemacht. Die USA haben sich bislang noch nicht beteiligt.

Es besteht keine exklusive Beziehung zwischen Fonds und 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 auf drei Wegen ausgeschüttet werden:

1. Staaten auf der Agenda der PBC können finanzielle Zuwendungen erhalten. Dafür muss die PBC dies dem Generalsekretär empfehlen und gemeinsam mit den relevanten Akteuren einen Prioritätenplan entwickeln. Dann erklärt der Generalsekretär die Länder für anspruchsberechtigt und bestimmt die Höhe der Mittel. Dies hat er in allen bisherigen Fällen getan.²⁴

2. Der Generalsekretär kann auch andere Staaten für qualifiziert erklären, etwa wenn diesen eine (erneute) gewaltsame Eskalation droht.²⁵

3. Bis zu 100 Millionen US-Dollar können für Projekte in Ländern freigegeben werden, in denen aufgrund von unvorhergesehenen Entwicklungen oder einer unmittelbaren Bedrohung des Friedensprozesses rasches Handeln geboten ist (emergency window). Diese Form der Notfallfinanzierung erbittet der jeweilige hochrangige UN-Landesvertreter vom PBSO.²⁶

Die Management- und Aufsichtsverantwortung liegt beim Vorsitz des PBSO, der unter der Autorität

Es besteht keine exklusive Beziehung zwischen Fonds und PBC, auch wenn die Institutionen eng miteinander verknüpft sind und den Ländern auf der Agenda der PBC wohl ein Großteil der Gelder zukommen wird.

¹⁷ UN Doc. PBC/2/SLE/1 v. 3.12.2007.

¹⁸ Die Empfehlungen wurden im Anschluss an eine Reise des Kommissionsvorsitzenden nach Burundi formuliert, UN Doc. PBC/2/BDI/2, Anhang, v. 21.9.2007.

¹⁹ UN Doc. PBC/2/BDI/7 v. 20.3.2008.

²⁰ UN Doc. PBC/1/SLE/4 v. 22.6.2007.

²¹ The Peacebuilding Commission: A Year in Review. An Interview with Assistant Secretary-General Carolyn McAskie, Center for UN Reform Education, 4.6.2007.

²² Siehe hierzu ein Papier, das beschreibt, wie sich der IPBS-Prozess auf das UN-System auswirkt, UN Doc. CEB/2008/HLCF-XV/CRP.8 v. 29.2.2008.

²³ UN Doc. A/60/984 v. 22.8.2006, das im Anhang die Aufgabenbeschreibung des Fonds enthält. Siehe auch die Website des Fonds, <http://www.unpbf.org>

²⁴ Burundi und Sierra Leone haben im Jahr 2007 je 35 Millionen US-Dollar zugesprochen bekommen. Auch Guinea-Bissau ist für anspruchsberechtigt erklärt worden und hat Ende April 2008 auf der Grundlage eines provisorischen Prioritätenplans sechs Millionen US-Dollar zugesprochen bekommen.

²⁵ Die Zentralafrikanische Republik und jüngst Nepal erhielten so zusätzliche Gelder. Liberia hat auf diese Weise 15 Millionen US-Dollar über einen Zeitraum von zwei Jahren zugesagt bekommen.

²⁶ Bisher wurde in Guinea, Liberia, Côte d'Ivoire sowie in der Zentralafrikanischen Republik von diesem Instrument Gebrauch gemacht, um Dialog- und Versöhnungsprozesse zu finanzieren. Siehe auch ausführlicher Marie-Christine Heinze, Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen Ein Generalschlüssel für den Frieden?, Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), BICC-Konzeptpapier, März 2008, S. 14–19.

Die wechselseitige Unzufriedenheit der Entwicklungsländer und Industriestaaten hätte bei gleichzeitigem Konsensprinzip leicht zu einer Lähmung der Kommission führen können.

des Generalsekretärs handelt. Wenn der Generalsekretär ein Land für anspruchsberechtigt erklärt hat und der Betrag festgesetzt worden ist, ist – außer bei Notfällen – ein Lenkungsausschuss in den betreffenden Ländern für die Vergabe von Projektmitteln zuständig.²⁷ 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 mitbestimmen.

Der Generalsekretär hat eine zehnköpfige Beratergruppe ernannt, die Aufsichts- und Beratungsfunktionen für die Fondstätigkeiten übernimmt. Er legt der Generalversammlung einmal im Jahr einen Tätigkeitsbericht vor²⁸ und informiert die PBC über die Aktivitäten des Fonds. Der Generalversammlung obliegt die allgemeine politische Steuerung des Fonds, und das UN-Entwicklungsprogramm übernimmt die Finanzverwaltung.

Bewertung der Kommissionsarbeit

Welche Schlüsse lassen sich aus der bisherigen Arbeit der Kommission ziehen? Es erscheint sinnvoll, die Arbeit anhand zweier Fragestellungen zu bewerten:

Erstens ist zu fragen, ob die Kommission ›funktioniert‹, das heißt, ob sie arbeitet und Ergebnisse produziert. Zweitens muss gefragt werden, ob die PBC so funktioniert, dass ihre Aktivitäten eine erfolgreichere Friedenskonsolidierung begünstigen.

›Funktioniert‹ die Kommission?

Verglichen mit dem ebenfalls auf dem Weltgipfel 2005 geschaffenen Menschenrechtsrat arbeitet die PBC in ihren unterschiedlichen Konstellationen relativ gut. Zwar hat sie vor allem in ihrem ersten Jahr Verfahrensfragen über inhaltliche Belange gestellt und ein schleppendes Tempo an den Tag gelegt. Jedoch hat die Kommission es trotz großer und heterogener Mitgliedschaft bewerkstelligt, die wichtigsten Fragen zu beantworten. Die wechselseitige Unzufriedenheit der Entwicklungsländer und Industriestaaten in Bezug auf die jeweilig befürwortete Priorisierung der Entwicklungs- beziehungsweise der Sicherheitsagenda hätte bei gleichzeitigem Konsensprinzip leicht zu einer Lähmung der Kommission führen können. Und die anfänglichen Machtspiele um den größtmöglichen Einfluss in dem neuen Gremium hätten noch mehr von der eigentlichen Zielsetzung der Kommission ablenken können. Allerdings hätte man sich sicherlich eine deutlich raschere Beilegung der strittigen Verfahrensfragen wünschen können, ebenso wie eine mehr an den spezifisch inhaltlichen Fragen als an tradierten Nord-Süd-Scharmützeln orientierte Arbeit in den länderspezifischen Sitzungen. Unabdingbar für die konstruktive Arbeit der Kommission war bisher das starke Engagement der Vorsitzenden. Es wird sich zeigen, ob die zukünftigen Vorsitzenden dies ebenso

tun werden. Die USA haben sich bisher insgesamt in der PBC sehr zurückgehalten, ebenso wie China und Russland. Alles in allem ist die zweite Sitzungsperiode von einer eher konstruktiven Atmosphäre geprägt. Eine Studie aus dem April 2008 geht sogar so weit, von einer möglichen Verbesserung der Beziehungen zwischen Nord und Süd als Nebeneffekt der PBC zu sprechen.²⁹

Dass die Mitgliedstaaten in der Kommission zusammenarbeiten, ist nicht selbstverständlich. Einige offene Fragen bleiben: beispielsweise, wann das Engagement der PBC für ein Land enden soll und welche Kriterien dafür herangezogen werden sollen. Ebenso unklar ist, welche Staaten eigentlich wie auf der 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 UN-Gremien die Hände gebunden sind. Dies machte, zum Missfallen einiger Länder, den großen Handlungsspielraum des Sicherheitsrats deutlich, dessen ständige Mitglieder sich schon im Dezember 2007 auch in der Kommission die ständige Mitgliedschaft gesichert hatten. Ebenso ist noch zu klären, in welcher Beziehung die PBC zu den anderen Räten und der Generalversammlung steht. 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 Größe der Mitgliedschaft führt gerade in den formalen Treffen oftmals zu sich wiederholenden Redebeiträgen. Um einerseits einer Politisierung vorzubeugen und andererseits der Komplexität der Friedenskonsolidierungs-Prozesse gerecht zu werden, werden die Verhandlungsgegenstände oft auf technische Aspekte heruntergebrochen. Die relativ häufig stattfindenden Kommissionssitzungen sind daher nicht besonders populär – schon jetzt sind viele Mitgliedstaaten abwesend oder lassen sich durch weniger ranghohe Diplomaten oder gar Praktikanten vertreten. Und auch die PBC hat mit dem Sichtbarkeitsproblem erfolgreicher Friedenskonsolidierung zu kämpfen: Ihr Gelingen ist wesentlich weniger offensichtlich als ihr Scheitern.

Erfolge für die Friedenskonsolidierung?

Was die Kommission bisher an positiven Veränderungen bewirkt hat, ist angesichts der komplexen Kausalketten und des kurzen Zeitrahmens deutlich schwieriger zu beurteilen. Daher können hier nur vorläufige Einschätzungen darüber getroffen werden, inwieweit die PBC bisher die Friedenskonsolidierungs-Prozesse der Länder unterstützt hat, die auf ihrer Tagesordnung sind, und inwieweit Verbesserungen in der Koordinierung der diversen, in Post-Konflikt-Staaten engagierten Akteure erzielt worden sind.

Unabdingbar für die konstruktive Arbeit der Kommission war bisher das starke Engagement der Vorsitzenden.

Unterstützung der Prozesse in den Ländern

Ein erster NGO-Schattenbericht von Juni 2007, der die Arbeit der Kommission in Sierra Leone und Burundi untersucht hat, ist vorsichtig optimistisch.³⁰ Der Bericht resümiert, die PBC habe bisher einen wichtigen Beitrag für Sierra Leone in Form gesteigener internationaler Aufmerksamkeit und finanzieller Unterstützung geleistet und besäße das Potenzial, dies in einem noch größeren Umfang zu tun. Diese allgemein positive Einschätzung gilt auch für Burundi.

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 gemeinsame Friedenskonsolidierungs-Strategie 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. Ein weiterer Kritikpunkt bezog sich auf die Art der Beteiligung der Zivilgesellschaft. Vor allem gut organisierte größere NGOs aus der Hauptstadt profitierten vom neuen Konsultationsprozess; kleinere lokale Organisationen blieben außen vor und wussten oft noch nicht einmal, dass die Kommission existiert. Auch regierungsnahe NGOs waren im Vorteil, da vor allem ihnen die Mitwirkung in den Lenkungs-gremien 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 proaktiven Strategien zum Aufbau der Zivilgesellschaft mangelt. Der von New York ausgehende Zeit- und Erfolgsdruck stand zudem im Widerspruch zum Ziel, eine möglichst umfassende nationale Eigenverantwortung zu erreichen – diese ist nicht in wenigen Wochen zu verwirklichen, erst recht nicht in Ländern, in denen die Zivilgesellschaft eher schwach 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 dortigen politischen Dynamiken zudem nur schwierig vom Feld aus zu beeinflussen gewesen. Auch das Verhältnis zwischen Botschaften vor Ort und Akteuren in New York bedarf weiterer Klärung. Außerdem ist ein deutlicher Mehrwert der jeweiligen IPBS auf den ersten Blick nicht offensichtlich, da sie vielfach allgemeine Aussagen und Verpflichtungen beinhalten.³¹

Im Fall Burundis stellt eine andere Studie einen Zusammenhang her zwischen dem Engagement der PBC – insbesondere ihres norwegischen Vorsitzenden – und den relativ hohen Finanzausgaben bei einer Geberkonferenz im Mai 2007.³² Und die Leiterin des Unterstützungsbüros McAskie führte auf der oben genannten Tagung in Berlin die gestiegene norwegische Unterstützung für Burundi ebenso wie die brasilianische Hilfe für Guinea-Bissau auf die PBC zurück.³³ 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 auch die politische Unterstützung, die die PBC Sierra Leone zu Zeiten der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen gewähren konnte, und die Burundi 2007 erhielt, um die Blockade zwischen Regierung und Parlament zu überwinden. Dass diese Unterstützung eine positive Wirkung zeitigte, ist wahrscheinlich. Wie auch bei anderen Formen diplomatischen Engagements ist deren Ausmaß indes schwer einzuschätzen.

Insgesamt kann für Burundi nicht gefolgert werden, dass der Friedenskonsolidierungs-Prozess nun weiter vorangeschritten sei 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. Wenn der zu konsolidierende Frieden brüchig wird, treten klar die Beschränkungen des PBC-Engagements zutage. Für Sierra Leone lässt sich ein positiveres Resümee ziehen, für Guinea-Bissau hingegen ist jedwede Einschätzung zu früh.

Es hat sich gezeigt, dass nur wenige NGOs über die nötigen Kapazitäten und Ressourcen für ein dauerhaftes Engagement verfügen.

Ein deutlicher Mehrwert der jeweiligen Strategie ist auf den ersten Blick nicht offensichtlich, da sie vielfach allgemeine Aussagen und Verpflichtungen beinhalten.

²⁷ Eigentlich ist vorgesehen, schon bestehende Lenkungs- und Koordinierungsgremien diese Funktion übernehmen zu lassen. Sowohl in Sierra Leone als auch in Burundi wurden jedoch neue Ausschüsse (steering committees) ins Leben gerufen. Zur Zusammensetzung siehe die jeweiligen Mandate (terms of reference) über: <http://www.unpbf.org/>

²⁸ Der erste Bericht wurde im Juli 2007 vorgelegt, UN Doc. A/62/138 v. 26.7.2007.

²⁹ Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission, Center on International Cooperation/International Peace Institute, New York 2008, S. 28.

³⁰ Howard Mollett (CARE)/Jennifer Smith (CAFOD)/Annie Street (Action Aid), Consolidating the Peace? Views from Sierra Leone and Burundi on the United Nations Peacebuilding Commission, 26.6.2007, S. 14.

³¹ Siehe Michèle Roth, 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, Bonn, 7.3.2008, S. 15.

³² Siehe Special Research Report No. 2, Security Council Report, 5.10.2007, S. 2.

³³ Siehe Roth, a.a.O. (Anm. 31).

Verbesserte Koordinierung?

Die gegenwärtigen Probleme rühren nicht von einem gänzlichen Mangel an Koordinierung her, dem die PBC nun eine umfassende Strategie entgegenzusetzen könnte.

Ein Grund für die Einrichtung der Kommission war die Diagnose gewesen, dass die internationale Gemeinschaft in ihrer Unterstützung von Friedenskonsolidierungs-Prozessen 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 herrührt, dem die PBC nun eine umfassende Strategie entgegenzusetzen könnte, die allen Beteiligten ihre jeweiligen Aktivitäten vorschreibt. Dies wäre weder sinnvoll noch Erfolg versprechend, zumal sich schon seit rund einem Jahrzehnt verstärkt bemüht wird, diese Koordinierungs- und Kohärenzprobleme zu verbessern.³⁴

Die PBC muss hier also ihren Platz finden. Ob ihr Hauptinstrument, die integrierten Strategiepapiere, dabei schon einen Mehrwert erbringen ist bisher noch unklar. Fraglich scheint beispielsweise, ob die inhaltlichen Erfordernisse solcher Strategiepapiere durch auf Konsens zielende Staatenverhandlungen erreicht werden können. Ein zwar weniger großer, aber immer noch durchaus möglicher Mehrwert der PBC in puncto Koordinierung kann sich aus ihrem Forumscharakter entwickeln. Dadurch wird beispielsweise der Weltbank, dem UN-Entwicklungsprogramm, der Europäischen Union und bilateralen Gebern Meinungs- und Informationsaustausch sowie die Abstimmung ermöglicht. Dieser Austausch- und Abstimmungsprozess scheint sich auf eine bisher noch nicht da gewesene Art und Weise abzuspielen. Auch scheint das PBSO die Koordinierung im UN-System voranzutreiben. Inwieweit diese Bemühungen allerdings schon Früchte getragen haben, ist schwierig einzuschätzen. Der NGO-Schattenbericht konnte für Burundi im Juni 2007 zumindest noch keine Verbesserung feststellen; ein anderer Bericht erkennt immerhin einige positive Anzeichen.³⁵

Die Kommission hat sicherlich nicht die an sie gerichteten – hohen – Erwartungen erfüllt. Sie kann keine Wunder vollbringen.

Fazit

Die Bilanz der ersten beiden Tätigkeitsjahre der Kommission für Friedenskonsolidierung fällt gemischt aus. Sie hat sicherlich nicht die an sie gerichteten – hohen – Erwartungen erfüllt. Die PBC kann keine Wunder vollbringen. Ein solches wäre, die UN-Mitgliedstaaten dazu zu bewegen, ihre nationalen Interessen und politischen Differenzen dem gemeinsamen Ziel der erfolgreichen Friedenskonsolidierung weitestgehend unterzuordnen – zumal nach wie vor nicht klar ist, welcher Weg dafür der beste ist. Sie kann deswegen kein »Generalschlüssel für den Frieden«³⁶ oder

Allheilmittel sein, allein schon, weil die ihr derzeit zur Verfügung gestellten Mittel – finanziell wie politisch – gerade einmal ausreichen, in zwei bis drei Ländern von eher geringer Größe und untergeordneter geopolitischer Bedeutung unter bestimmten Umständen einen positiven Beitrag zu leisten. Dies steht im krassen Gegensatz zu dem, was eigentlich erforderlich wäre, um die Lebensbedingungen von Bevölkerungen in Ländern wie Kongo, Sudan, Uganda, Afghanistan, Irak, aber auch Tschetschenien oder Somalia nachhaltig zu verbessern. Gemessen an der Anzahl und Intensität weltweiter Krisen und Konflikte und ins Verhältnis gesetzt zum globalen Rüstungsmarkt ist die neue Friedenskonsolidierungs-Architektur also sicherlich nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Jene Handvoll Länder, die in den Genuss der Aufmerksamkeit von PBC, PBSO und PBF kommen, tragen aber einen Vorteil davon, der bisher zwar eher finanzieller Natur ist, aber sich durchaus auch in einen Mehrwert für die Bevölkerung übersetzen kann. Im Mai 2008 haben daher auch Côte d'Ivoire und die Zentralafrikanische Republik den Generalsekretär um das Engagement der PBC ersucht. Ost-Timor, von vielen Kommentatoren als Kandidat gehandelt, zieht allerdings bislang die volle Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats einer Überweisung an die PBC vor.

Auch kann die neue Friedenskonsolidierungs-Architektur die Kohärenz der internationalen Gemeinschaft verbessern und dazu beitragen, dass Übergangsprozesse besser verstanden werden. Noch hat die Kommission keine herausragenden Ergebnisse vorzuweisen. Der Politikprozess in New York, aber auch die Arbeit der Kommission in Burundi und Sierra Leone sind sicherlich in vielen Aspekten verbesserungswürdig. Doch lässt die länderspezifische Konfiguration zu Guinea-Bissau erkennen, dass man sich bemüht, Fehler nicht zu wiederholen.³⁷ Die gestiegene Aufmerksamkeit, die dem Thema Friedenskonsolidierung in den Vereinten Nationen und außerhalb zukommt, lässt hoffen, dass all diese Bemühungen sich tatsächlich auch in beispielsweise verbesserte Abstimmungsprozesse innerhalb der Geberländern übersetzen.

³⁴ Als Stichwort sei hier die Paris-Erklärung von 2005 des OECD-DAC genannt, siehe auch Cedric H. de Coning, *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 2007.

³⁵ *Taking Stock*, a.a.O (Anm. 29), S. 17–21.

³⁶ So der Titel einer Studie, siehe Heinze, a.a.O. (Anm. 26).

³⁷ Man weiß mittlerweile, dass beispielsweise die UN-Landesteams ebenso wie andere an der Erstellung der Strategiepapiere beteiligte Akteure diese Aufgabe nicht einfach zusätzlich zu ihren bisherigen erledigen können, sondern hierfür Unterstützung benötigen. Für Guinea-Bissau wird außerdem erst eine IPBS vereinbart, bevor das Land in den Genuss von PBF-Geldern kommt.