Friedenskonsolidierung – Zukunftsherausforderung der UN

Bilanz des Deutschen Vorsitzes in der Kommission für Friedenskonsolidierung im Jahr 2010

Peter Wittig

Im Jahr 2010 wurde die UN-Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission) fünf Jahre nach ihrer Gründung einer Überprüfung unterzogen. Deutschland hatte in diesem Jahr den Vorsitz der Kommission inne und schuf einen Fahrplan für die Umsetzung der Überprüfungsempfehlungen. Da die Friedenskonsolidierung eine wichtige Daueraufgabe des UN-Systems bleiben wird, muss die vorhandene Struktur für diese Aufgaben verbessert werden. Wichtig ist daher, dass der Generalsekretär hierfür starke Impulse setzt und der Sicherheitsrat die Friedenskonsolidierung zu einer Priorität macht.

Der Aufbau selbsttragender staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen nach Konflikten – dies ist wohl die schwierigste und vielschichtigste Aufgabe der internationalen Friedenssicherung: nicht nur in Afghanistan und Irak, wo Kriege geführt wurden und noch werden, sondern auch in vielen so genannten fragilen Staaten des Südens. Warum gelingt es nur unzureichend, diesen Staaten wie Sudan, Kongo, Haiti oder Côte d'Ivoire dauerhaft auf die Beine zu helfen, so dass sie nicht umgehend wieder in alte Konflikte zurückfallen?

Eine Reihe von Bürgerkriegen und humanitären Katastrophen in den neunziger Jahren – vor allem in Afrika – hatte die Schwäche der UN-Friedensarchitektur offenbart. Es war trotz aufwändiger und kostenintensiver friedenserhaltender Maßnahmen nicht gelungen, die Grundlage für eine langfristige friedliche Entwicklung der betroffenen Länder zu schaffen. Wie die Weltbank im Jahr 2003 feststellte, fielen über die Hälfte der Staaten, die einen gewaltsamen Konflikt überwunden hatten, innerhalb von fünf Jahren nach dem Ende friedenserhaltender Maßnahmen wieder in einen bewaffneten Konflikt zurück.[1] Schuld daran war in den meisten Fällen eine unzureichende Konfliktnachsorge, das heißt, es mangelte an finanziellen Ressourcen, an Abstimmung in der internationalen Gemeinschaft und an Eigenverantwortung (ownership) der betroffenen Länder.

Die institutionelle Antwort der UN: die Kommission für Friedenskonsolidierung

Mit der Schaffung der Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission – PBC) im Dezember 2005 zogen die UN die Lehren aus der Vergangenheit und suchten, die strukturelle Lücke zwischen dem Ende friedenserhaltender Maßnahmen (peacekeeping) und dem Beginn der Entwicklungszusammenarbeit zu schließen. Die PBC wurde durch Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und der UN-Generalversammlung als zwischenstaatliches beratendes Organ eingerichtet.[2] Ihr strategisches Steuerungsgremium ist der Organisationsausschuss, dessen 31 Mitglieder sich aus sieben Mitgliedern des Sicherheitsrats, sieben Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC), sieben Mitgliedern der Generalversammlung sowie aus fünf der größten Beitragszahler und fünf der größten Truppensteller zusammensetzen.

Die Ziele waren, das internationale Engagement in den Nachkonfliktländern bis zur Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit besser zu koordinieren, die Partnerländer beim Wiederaufbauprozess zu unterstützen, abgestimmte Strategien zur Friedenskonsolidierung zu entwickeln sowie finanzielle Ressourcen zu mobilisieren. Damit wurde ein in seiner Art neues und einmaliges Forum geschaffen, um alle wesentlichen Akteure in Nachkonfliktsituationen an einen Tisch zu bringen und ein gemeinsames Verständnis der Ursachen und für die Überwindung der Konflikte zu entwickeln – in enger Abstimmung mit den betroffenen Regierungen.

Die PBC begann, einzelne Länderformate einzurichten – im Wesentlichen zu afrikanischen Ländern, die gerade einen gewaltsamen inneren Konflikt überwunden hatten und die nicht im Fokus der internationalen Gebergemeinschaft standen. Das Bemühen wurde deutlich, mit ›handhabbaren Fällen‹ wie etwa Burundi und Sierra Leone und nicht gleich mit den schwierigsten Situationen wie etwa der Demokratischen Republik Kongo oder Afghanistan zu beginnen. Gegenwärtig sind die folgenden sechs Länder auf der PBC-Agenda: Burundi, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leone und die Zentralafrikanische Republik (siehe Tabelle Seite 148).

Dr. Peter Wittig, geb. 1954, ist seit Dezember 2009 Ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen in New York. Zuvor war er von 2006 bis 2009 Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im Auswärtigen Amt.

1 Paul Collier et al., Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, Vol. 1, World Bank, Washington, D.C. 2003, S. 83.

2 UN-Dok. S/RES/1645 v. 20.12.2005 und UN-Dok. A/RES/60/180 v. 30.12.2005. Näheres zur Kommission: Silke Weinlich, Weder Feigenblatt noch Allheilmittel. Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, Vereinte Nationen (VN), 1–2/2006, S. 2–11 sowie Silke Weinlich, Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung. Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg, VN, 3/2008, S. 108–116.

Die Länder auf der Agenda der PBC

Land	Jahr der Befassung	Vorsitz der Länderformate
Burundi	seit 2006	Schweiz
Guinea	seit 2011	Luxemburg
Guinea-Bissau	seit 2007	Brasilien
Liberia	seit 2010	Jordanien
Sierra-Leone	seit 2006	Kanada
Zentralafrikanische Republik	seit 2008	Belgien

Deutscher PBC-Vorsitz

Im Januar 2010 wurde Deutschland gewählt, für ein Jahr den Vorsitz der Kommission für Friedenskonsolidierung zu übernehmen. Das Jahr 2010 war besonders wichtig für die Kommission, fand doch fünf Jahre nach ihrer Gründung eine offizielle Überprüfung ihrer Arbeit (review) statt. Durch den Überprüfungsprozess erhielt die PBC – mithin auch der deutsche Vorsitz – besonders starke Aufmerksamkeit innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen. Der deutsche Vorsitz im Jahr 2010 konzentrierte sich auf folgende fünf Prioritäten: 1. Verbesserung des UN-Auftritts ›im Feld‹, 2. Partnerschaft zwischen den UN und den internationalen Finanzinstitutionen, 3. Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung, 4. Erweiterung der Länderagenda und 5. Umsetzung der Ergebnisse der PBC-Überprüfung.

Verbesserung des UN-Auftritts ›im Feld‹

Der Erfolg der Vereinten Nationen bei der Friedenskonsolidierung macht sich nicht an den New Yorker Strukturen fest, sondern an Fortschritten in den betroffenen Ländern. Was kommt bei den Menschen vor Ort an Verbesserungen an? Deshalb hat der deutsche Vorsitz Kohärenz und Abstimmung der UN-Organisationen untereinander und im Verhältnis zu den Regierungen und Zivilgesellschaften der betroffenen Länder sowie zu den Regionalorganisationen zu seinem besonderen Schwerpunkt erklärt. Eine verbesserte Friedenskonsolidierungs-›Leistung‹ der Vereinten Nationen vor Ort hat viele Aspekte. Ein besonders wichtiger ist die Stärkung der Eigenverantwortung der betroffenen Länder. Jede Hilfe von außen bleibt wirkungslos, wenn sie über die Köpfe der Regierungen und Menschen hinweg entschieden und vergeben wird. Zwischen Gebern und Empfänger müssen Prioritäten besser abgestimmt werden. Dabei sind stets schwierige Entscheidungen zu fällen: soll zuerst die Polizei aufgebaut werden, dann Schulen und Krankenhäuser – oder umgekehrt? Die Menschen in den Empfängerländern müssen mitgenommen werden, die Regierungen müssen die Prioritätensetzung zu ihrer eigenen machen.

Der Erfolg der Vereinten Nationen bei der Friedenskonsolidierung macht sich nicht an den New Yorker Strukturen fest, sondern an Fortschritten in den betroffenen Ländern.

Die Abstimmung der verschiedenen Geber ist in jedem Nachkonfliktland eine Herkulesaufgabe. Viele Geber pflegen ihre Lieblingsprojekte, folgen engen nationalen Leitlinien und stimmen sich ungern mit anderen ab. Hier haben die Sonderbeauftragten des Generalsekretärs/Leiter der Missionen vor Ort eine Führungsfunktion. Wie so oft im System der Vereinten Nationen kommt es ganz besonders auf die persönlichen Führungsqualitäten dieser Sonderbeauftragten an, auf ihr strategisches Denken, ihre Durchsetzungsfähigkeit und ihr soziales Gespür.

Als positives Beispiel kann hier Sierra Leone genannt werden. Der Exekutivbeauftragte des Generalsekretärs vor Ort hat es vermocht, Regierung, Zivilgesellschaft und Geberfamilie hinter eine abgestimmte Strategie begrenzter Prioritäten zu versammeln und einen vergleichsweise einheitlichen Auftritt der UN zu gewährleisten. Die PBC konnte so eine umfassende Friedenskonsolidierungsstrategie verabschieden. Erste Überprüfungen bestätigen Fortschritte im Bereich Sicherheitssektorreform, Justiz, Entwicklung des Energiesektors und Korruptionsbekämpfung.[3]

Doch das UN-System muss noch besser darin werden, starke und erfahrene Führungspersönlichkeiten für diese Aufgaben im Feld zu gewinnen. Auch die Bereitstellung ziviler Expertise durch die Mitgliedstaaten und durch das UN-System ist verbesserungswürdig. In diesem Zusammenhang hat der deutsche PBC-Vorsitz die Bemühungen der unabhängigen ›Hochrangigen Beratergruppe‹ (Senior Advisory Group) des UN-Generalsekretärs zum Thema ziviler Kapazitäten in Nachkonfliktsituationen besonders gewürdigt und gefördert. Diese hat im Februar 2011 in ihrem Bericht ›Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict‹[4] konkrete und innovative Vorschläge zur Verbesserung des internationalen und nationalen zivilen Engagements in Nachkonfliktsituationen formuliert, die auf vier Grundsätzen beruhen:

1. Eigenverantwortung (ownership): die jeweils betroffene Regierung beziehungsweise Gesellschaft muss eine bestimmende Rolle spielen;
2. Partnerschaft (partnership): auch Akteure außerhalb der UN müssen einbezogen werden;
3. Expertise (expertise): das gesamte innerhalb des UN-Systems vorhandene Wissen muss genutzt werden;
4. Gewandtheit (nimbleness): finanzielle Ressourcen müssen flexibel geplant und eingesetzt werden.

Partnerschaft zwischen den UN und den internationalen Finanzinstitutionen

Der deutsche Vorsitz hat auf die enge Zusammenarbeit der UN und der PBC mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank einen besonderen Akzent gelegt. Es erstaunt auch Insider immer wieder, wie schwach die strategische und operative Abstimmung zwischen UN-Akteuren und der

Weltbank in Postkonfliktstaaten ist. Hier treffen häufig zwei unterschiedliche Kulturen aufeinander. Der deutsche PBC-Vorsitz hat sich besonders bemüht, eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen PBC-Akteuren und Weltbank in die Wege zu leiten. Dies geschah durch gemeinsame thematische Veranstaltungen und Anhörungen in New York sowie eine Vielzahl von Einzelkontakten mit IWF und Weltbank. Die Bemühungen blieben nicht ohne Echo: So berichten einige Vorsitzende der PBC-Länderformate (etwa für die Zentralafrikanische Republik) von einer mittlerweile engeren Abstimmung zwischen der PBC und den Weltbank-Verantwortlichen in Washington, D.C. und vor Ort.

Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung

Eine Schlüsselfrage für die Zukunft der PBC ist, wie sich das Verhältnis zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung und – auf die UN-Architektur übertragen – das Verhältnis zwischen dem Sicherheitsrat und der PBC entwickelt. Bei den Akteuren in New York besteht weitgehend Konsens, dass es eines organischeren Verhältnisses zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung bedarf. Beides muss von Anfang an zusammen betrachtet werden, da es zwischen beiden Aufgaben erhebliche Überschneidungen gibt: Zum einen sind UN-Blauhelme in den heutigen komplexen, integrierten Missionen immer auch bereits »frühe Peacebuilder« (etwa im Sicherheitssektor), zum anderen muss idealerweise eine Friedenssicherungsmission nach Beendigung der Konfliktphase rasch in eine Mission zur Friedenskonsolidierung und zum Institutionenaufbau übergehen. Hier ist also eine enge Zusammenarbeit zwischen dem UN-Sicherheitsrat, der über die Friedenssicherungsoperationen bestimmt, und der PBC notwendig.

Das Verhältnis ist naturgemäß ein asymmetrisches. Der Sicherheitsrat ist ein ›Elternteil‹ der PBC, der andere Teil ist die Generalversammlung. Doch legt er großen Wert darauf, dass der Kommission nicht mehr als nur eine beratende Funktion zukommt. Bislang war der Sicherheitsrat zögerlich, Ratschläge der PBC anzunehmen. Im Jahr 2010 ist es aber zu einer deutlichen Verbesserung des Verhältnisses der beiden Organe gekommen. Der deutsche PBC-Vorsitz wurde insgesamt fünfmal eingeladen, vor dem Sicherheitsrat Anliegen der PBC vorzutragen. Außerdem gelang es, Vorsitze der PBC-Länderformate (etwa Burundi und Liberia) mit dem Sicherheitsrat zu sogenannten interaktiven informellen Debatten zusammenzubringen.

Perspektivisch könnte die PBC ihre Beratungstätigkeit an zwei Stellen ausbauen: Zum einen könnte die PBC bei der Neumandatierung von Friedensoperationen auf frühzeitige Notwendigkeiten der Friedenskonsolidierung hinweisen. Zum anderen – und dies ist wohl praktikabler – könnte der PBC eine wichtige Informations- und Beratungsfunktion im Stadium des Abbaus beziehungsweise der Umstrukturierung von Friedenssicherungsoperationen zukommen.

Im Sicherheitsrat hat mit dem Jahr 2010 eine allmähliche Öffnung für eine größere Rolle der PBC stattgefunden. Dies gilt insbesondere für die drei westlichen ständigen Mitglieder Frankreich, Großbritannien und die USA. Dennoch muss die PBC gegenüber dem Sicherheitsrat ihren Mehrwert durch Expertise und umsetzbare Ratschläge noch besser unter Beweis stellen, sich in gewisser Weise also ihren Rang als echtem Beratungsorgan des Sicherheitsrats noch ›verdienen‹. Ansätze dazu sind in jüngster Zeit deutlicher erkennbar geworden.

Die PBC muss sich in gewisser Weise ihren Rang als echtem Beratungsorgan des Sicherheitrats noch ›verdienen‹.

Erweiterung der Länderagenda

Zu Beginn des deutschen Vorsitzes behandelte die PBC vier konkrete Ländersituationen, für die es jeweils ein eigenes Format gab: Burundi, Sierra Leone, Zentralafrikanische Republik und Guinea-Bissau. Diese Länder standen und stehen allesamt nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der internationalen Gebergemeinschaft. Mithin kam der Mobilisierung von Ressourcen und internationaler politischer Aufmerksamkeit eine wichtige Funktion zu, die die PBC erfüllen konnte. Langfristig ist aber auch klar, dass das Gewicht der PBC nur dann zunehmen kann, wenn sie mit Ländersituationen von größerer regionaler und internationaler Bedeutung umgeht. Deshalb hat sich der deutsche Vorsitz bemüht, die Agenda der PBC zu erweitern. Es gelang, Liberia als fünftes Land der PBC offiziell zuzuweisen. Zu einer Überweisung an die PBC kann es auf Anfrage des UN-Generalsekretärs oder des Sicherheitsrats, aber auch auf Initiative von Generalversammlung, ECOSOC und den von einem Konflikt betroffenen Staaten kommen.

Langfristig ist klar, dass das Gewicht der PBC nur dann zunehmen kann, wenn sie mit Ländersituationen von größerer regionaler und internationaler Bedeutung umgeht.

Liberia unterscheidet sich von den anderen Ländersituationen in einigen Punkten: mit Ellen Johnson-Sirleaf verfügt Liberia über eine international renommierte Präsidentin, die das Vertrauen vieler Geberländer genießt. Mithin ist Liberia nicht – wie die anderen PBC-Partnerländer – ein Stiefkind der Geber. Schließlich verfügt Liberia in Gestalt der USA über ein wichtiges ›Patenland‹, das im UN-System für die notwendige politische Aufmerksamkeit sorgen kann. Mit der Schaffung des Liberia-Länderformats

3 Vgl. Progress Report on the Implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework, UN Doc. PBC/3/SLE/3 v. 16.12.2008.

4 Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict, Independent Report of the Senior Advisory Group, UN Doc. A/65/747–S/2011/85 v 22.2.2011. Vorsitzender der Gruppe war der ehemalige Untergeneralsekretär für Friedenssicherungseinsätze Jean-Marie Guéhenno. Unter den neun Mitgliedern befand sich aus Deutschland Michael von der Schulenburg, der gegenwärtige Exekutivbeauftragte für Sierra Leone.

gelang es somit auch, die USA stärker als bisher an die PBC zu binden.

Als sechstes Land gelangte Guinea auf die Tagesordnung. Wenn es sich auch in diesem Falle eher wieder um ein westafrikanische Problemland handelt, das um die Aufmerksamkeit der Geber kämpfen muss, so zeigt doch die Erweiterung der Agenda, dass die Funktionen der PBC immer häufiger nachgefragt werden.

Mittelfristig ist es jedoch für die Stellung der PBC wichtig, Ländersituationen von größerer politischer Bedeutung im internationalen System auf die Tagesordnung zu nehmen – insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses zum Sicherheitsrat. Außerdem wäre es wünschenswert, über den afrikanischen Kontinent hinauszugehen, so dass die PBC weniger afrikazentriert wird.

Es wäre wünschenswert, über den afrikanischen Kontinent hinauszugehen, so dass die PBC weniger afrikazentriert wird.

Umsetzung der Ergebnisse der PBC-Überprüfung

Im Juli 2010 legten die sogenannten Ko-Fazilitatoren des PBC-Überprüfungsprozesses (die Botschafter Irlands, Mexikos und Südafrikas) nach mehrmonatigen informellen Konsultationen ihren Abschlussbericht vor.[5] Der Bericht hatte weitgehend pragmatischen und operativen Charakter. Er ließ die Grundstruktur der PBC intakt und konzentrierte sich auf umsetzbare Empfehlungen, um Instrumente und Wirkung der Friedenskonsolidierungs-Architektur zu schärfen. Verbesserungsempfehlungen erstreckten sich auf folgende Felder: die Arbeit der Vereinten Nationen in den betroffenen Partnerländern vor Ort, die Struktur und Arbeitsweise der PBC in New York, die Partnerschaften der PBC (mit anderen wichtigen UN-Organisationen, mit IWF und Weltbank sowie regionalen Organisationen und Institutionen) und auf die administrative Struktur im UN-Sekretariat (das Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung, Peacebuilding Support Office – PBSO) und den wichtigen Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund – PBF). Aus den Mitteln dieses, im Jahr 2006 eingerichteten und auf 250 Millionen US-Dollar angelegten Fonds werden Projekte zur Befriedung, Stabilisierung und Entwicklung finanziert.[6] Die Ausschüttung der Fondsmittel für PBC-Länder, auf die ein Großteil der Gelder entfällt, setzt eine Empfehlung der PBC sowie die Bewilligung durch den Generalsekretär voraus. Daneben kann der Generalsekretär aber auch andere Staaten für qualifiziert erklären. Im Fall einer unvorhergesehenen Bedrohung eines Friedensprozesses kann der jeweilige hochrangige UN-Landesvertreter außerdem eine Notfallfinanzierung vom PBSO erbitten.

Friedenskonsolidierung muss zu einer politischen Priorität auch des Sicherheitsrats werden.

Die Herausforderung für den deutschen Vorsitz bestand darin, den Umsetzungsprozess dieser Empfehlungen zu organisieren. Dabei kam es darauf an, die umsetzbaren Empfehlungen herauszuarbeiten, beispielsweise die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen der PBC und dem Sicherheitsrat, aber auch der Generalversammlung und dem ECOSOC sowie die Stärkung der PBC-Arbeit auf Landesebene, und zunächst die politisch sehr kontroversen Fragen, unter anderem zur Rolle der PBC in der Entwicklungsagenda, zurückzustellen, insbesondere sofern sie einen unmittelbaren Widerstand von Sicherheitsratsmitgliedern oder dem Lager der G-77 hervorgerufen hätten. Der deutsche Vorsitz schuf für diesen Umsetzungsprozess einen ›Fahrplan‹, an dem sich nun die PBC-Mitgliedschaft orientiert.[7] Gelingt die Umsetzung der pragmatischen Reformempfehlungen, kann auf eine weitere Stärkung der PBC im UN-System gehofft werden.

Herausforderung für das gesamte UN-System

Die Architektur der Vereinten Nationen im Bereich Friedenskonsolidierung – Kommission, Unterstützungsbüro und Fonds – kann nur eine Teilantwort auf zukünftige Herausforderungen sein. Hier ist das gesamte UN-System, ja die gesamte Gebergemeinschaft, gefragt. Das UN-System muss sich noch stärker den Friedenskonsolidierungsaufgaben zuwenden und ihre Erfüllung als Investition in die Zukunft betrachten. Hierzu bedarf es durchaus auch Impulse seitens der Führung des Sekretariats und des Sicherheitsrats. Friedenskonsolidierung muss zu einer politischen Priorität auch des Sicherheitsrats werden. Nur so kann er den strategischen Herausforderungen entsprechen, die über das aktuelle und punktuelle Krisenmanagement von gewaltsamen Konflikten hinausgehen.

Der Fall Sudan zeigt, dass auch der Sicherheitsrat Lektionen aus der Vergangenheit gelernt hat. Er hat seit dem Jahr 2010 in besonders intensiver Weise die Vorbereitung des Referendums und den anschließenden Teilungsprozess begleitet und den Übergang von einer Friedenssicherungs- zu einer neuen Friedenskonsolidierungsmission in Südsudan ins Werk gesetzt. Südsudan bietet nunmehr die Chance für eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung – vorausgesetzt, alle wichtigen Akteure lernen aus den Fehlern der Vergangenheit. Die Friedenskonsolidierung wird eine wichtige Daueraufgabe des UN-Systems bleiben: innerhalb und außerhalb der PBC.

5 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, UN Doc. A/64/868–S/2010/393 v. 21.7.2010.

6 Zum Thema Finanzierung siehe auch das Interview mit Carolyn McAskie vom 7.6.2007 in New York, http://www.dgvn.de/news.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=85&tx_ttnews[backPid]=25&cHash=6fbef2f99c

7 Chairperson's Proposal for Taking Forward the Recommendations of the Report of the Co-Facilitators on the »Review of the United Nations Peacebuilding Architecture«. Roadmap for Actions in 2011, http://www.un.org/peace/peacebuilding/pdf/chairs_roadmap_review_implementation.pdf