

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Schaller / Ulrich Schneckener

Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen

Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten?

S 6
März 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autoren wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

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

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Weniger bewaffnete Konflikte, mehr Friedenseinsätze – kein Paradox
10	Konzeptionelle Grundlagen des Peacebuilding
10	Ansatz und Zielrichtung
11	Dimensionen
12	Akteursebenen
14	Peacebuilding in der Praxis der Vereinten Nationen
14	Institutionelle Formate
15	Formen der Einflussnahme
17	Neue Strukturen
17	Die Peacebuilding-Kommission
18	<i>Institutionelle Stellung</i>
19	<i>Der Organisationsausschuss</i>
19	<i>Die länderspezifischen Formate</i>
20	Das Peacebuilding-Unterstützungsbüro
20	Der Peacebuilding-Fonds
22	Aufgaben und Herausforderungen
22	Fallauswahl
23	Strategieentwicklung und Planung
24	Finanzierung
25	Koordinierung und Steuerung
26	Monitoring und Berichterstattung
27	Analyse und Standardsetzung
29	Die Peacebuilding-Kommission: Instrument, Arena oder Akteur?
32	Fazit und Ausblick
	Anhang
34	Abkürzungen
35	Tabellen

*Dr. Christian Schaller ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen
Dr. Ulrich Schneckener ist Leiter der
Forschungsgruppe Globale Fragen*

Für hilfreiche Anregungen zu dieser Studie danken
die Autoren Janka Oertel (SWP) und Silke Weinlich
(Universität Bremen).

Das Peacebuilding-System der Vereinten Nationen. Neue Mechanismen – neue Möglichkeiten?

Nahezu unbemerkt von einer breiteren Öffentlichkeit haben die Vereinten Nationen (VN) im Jahr 2008 einen neuen Rekord aufgestellt: Über 170 000 Personen – so viele wie nie zuvor in der Geschichte der Weltorganisation – sind derzeit als militärische, polizeiliche oder zivile Kräfte in internationalen Friedensoperationen im Einsatz, sei es unter Führung oder auch nur unter Mandat der Vereinten Nationen. Allen Kritikern zum Trotz sind die VN damit nach wie vor der zentrale Akteur bei der Friedenssicherung. Dies gilt insbesondere für den seit Jahren wachsenden Bereich des Peacebuilding (Friedenskonsolidierung), der die Nachsorge nach einem bewaffneten Konflikt und den Aufbau einer nachhaltigen Friedensordnung umfasst. Eine Hauptaufgabe der internationalen Gemeinschaft besteht darin, einen erneuten Ausbruch formaler Konflikte zu verhindern. Um die dafür notwendigen Strukturen zu verbessern, haben die VN seit 2005 eine Reihe von politischen und institutionellen Reformen durchgeführt. Im Zentrum stand dabei die Gründung der Peacebuilding-Kommission, eines neuen zwischenstaatlichen Gremiums, dem Deutschland von Beginn an – als einer der wichtigsten Beitragszahler der VN – angehörte. Die Kommission soll die institutionelle Lücke zwischen dem Sicherheitsrat und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) der Vereinten Nationen schließen und zu einer besseren Verzahnung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik beitragen, soweit Kriegs- und Krisenregionen betroffen sind.

Die vorliegende Studie untersucht die neuen Strukturen des VN-Peacebuilding-Systems und geht der Frage nach, welche Aufgaben und Herausforderungen sich der Peacebuilding-Kommission stellen, wie dieses Organ derzeit genutzt wird und worin seine Defizite bestehen. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass das Potential der Kommission bisher nur in Ansätzen entfaltet wurde. Dies liegt am institutionellen Design, an den nach wie vor fehlenden Kapazitäten und nicht zuletzt an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, das Forum stärker zu nutzen.

Gleichwohl ist positiv anzumerken, dass es – trotz erheblicher Widerstände im Vorfeld – nach dem Weltgipfel der Vereinten Nationen von 2005 innerhalb relativ kurzer Zeit gelungen ist, neben der Kommis-

sion auch ein Peacebuilding-Unterstützungsbüro im VN-Sekretariat sowie einen Peacebuilding-Fonds einzurichten und diese Strukturen arbeitsfähig zu machen. Die Etablierung länderspezifischer Formate hatte den positiven Effekt, dass die politische Aufmerksamkeit für bestimmte Fälle (zurzeit Burundi, Sierra Leone, Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik) erhöht, erste Peacebuilding-Strategien erarbeitet und mit der Förderung konkreter Projekte begonnen werden konnte. Zudem hat die Kommission Mechanismen zum Monitoring und zur Berichterstattung sowie Kapazitäten für die Auswertung von Erfahrungen und die Erarbeitung von *best practices* entwickelt. Im Peacebuilding-Fonds wurde die angepeilte Summe von 250 Millionen US-Dollar bereits nach zwei Jahren übertroffen, so dass eine Anschubfinanzierung für Peacebuilding-Projekte gewährleistet ist.

Ein wesentlicher Pluspunkt ist darüber hinaus die breite Zusammensetzung der Kommission, da nicht nur eine größere Zahl von Staaten beteiligt ist, sondern auch alle Weltregionen vertreten sind – was dem Gremium und seinen Beschlüssen eine gewisse Legitimität verleiht. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass diese Vorzüge nur selten zum Tragen kommen. Die neuen Strukturen sind bisher rasch an politische und administrative Grenzen gestoßen. Es fehlt der Kommission an Autorität, Autonomie, ausreichenden Ressourcen und effizienten Entscheidungsmechanismen, um den notorischen Planungs-, Kohärenz-, Koordinations- und Finanzierungsproblemen im Bereich des internationalen Peacebuilding wirksam begegnen zu können. Die Kommission ist nicht der zentrale Ort, an dem sämtliche Fragen des Peacebuilding innerhalb des VN-Systems behandelt werden, sondern sie muss sich diese Aufgabe mit einer Vielzahl anderer Einrichtungen und Arbeitseinheiten teilen.

Bislang ist die Kommission noch nicht als eigenständiger *Akteur* in Erscheinung getreten, der mit Initiativen die Agenda bestimmt, Einfluss auf strategische Fragen nimmt oder politische Prozesse vorantreibt. Stattdessen fungiert das Organ eher als *Arena*, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, unterschiedliche Interessen auszugleichen und sich in Einzelfragen abzustimmen. Insgesamt besteht die Gefahr, dass die neuen Strukturen im bürokratischen Gefüge der VN marginalisiert werden.

An einer solchen Entwicklung können gerade jene Staaten kein Interesse haben, die – wie Deutschland oder Indien – als Beitragszahler bzw. Truppensteller die Hauptlast bei der Friedenskonsolidierung tragen

und nicht ständig im Sicherheitsrat vertreten sind. Erforderlich sind daher Anstrengungen, die der Kommission zu einer stärkeren Sichtbarkeit und einem größeren politischen Gewicht verhelfen. Vor diesem Hintergrund wird folgendes empfohlen:

- ▶ Die Kommission sollte sich über die Behandlung von Einzelfällen hinaus mit dem globalen Konflikt- und Krisengeschehen befassen, etwa in Form von Generaldebatten.
- ▶ Sie sollte sich stärker mit übergreifenden Themen – etwa der Förderung von *rule of law* und der Reform des Sicherheitssektors – beschäftigen, um auf diesen Feldern mit entsprechenden Initiativen an andere VN-Gremien oder an Organisationen außerhalb des VN-Rahmens herantreten zu können.
- ▶ Die *Lessons-learned*-Aktivitäten innerhalb der VN-Bürokratie sollten systematisiert und zusammengeführt werden, damit sich allgemeine Normen und Standards des Peacebuilding entwickeln lassen, die auch anderen bi- und multilateralen Gebern als Orientierung dienen können. Dazu müssen die Ausstattung des Peacebuilding-Unterstützungsbüros verbessert und seine Stellung innerhalb der VN-Bürokratie gestärkt werden.
- ▶ Die für 2010 geplante Überprüfung sollte Reformen nach sich ziehen, die den Akteurscharakter der Kommission stärken. Sinnvoll wäre auf Dauer eine Synchronisierung der Wahlverfahren, die eine konstante Mitarbeit in der Kommission gewährleistet. Zugleich sollten Mechanismen entwickelt werden, um die Mobilisierung von Ressourcen auf eine verlässlichere Grundlage zu stellen (z.B. Pflichtbeiträge für Mitglieder, Teilfinanzierung über den VN-Haushalt).
- ▶ Die Kommission könnte zudem dadurch aufgewertet werden, dass sie von Zeit zu Zeit auf Ebene der Außenminister zusammentritt, um bestimmten Anliegen besonderes Gewicht zu verleihen.

Eine wesentliche Voraussetzung für solche Neuerungen ist, dass eine Reihe von Staaten eine Führungsrolle übernimmt. Deutschland sollte daher gemeinsam mit interessierten Industrie- und Schwellenländern die Initiative zur Bildung einer informellen Gruppe von Staaten ergreifen, die sich als »Freunde der Peacebuilding-Kommission« verstehen. Diese Gruppe sollte das Ziel verfolgen, die bestehenden Strukturen aktiv zu fördern, indem sie den jeweiligen Vorsitz bei seiner Arbeit politisch und materiell unterstützt, Debatten und Initiativen anstößt und für diese innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen wirbt.

Weniger bewaffnete Konflikte, mehr Friedenseinsätze – kein Paradox

Allen tagesaktuellen Meldungen zum Trotz zeigt ein Blick auf das globale Konflikt- und Kriegsgeschehen: In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts ist die Welt – verglichen mit den frühen neunziger Jahren – friedlicher geworden. Folgt man den quantitativen Studien des *Uppsala Conflict Data Program (UCDP)*, wird deutlich, dass die Zahl der bewaffneten Konflikte im Zeitraum zwischen 1992 und 2003 gesunken ist und seither stagniert.¹ Wurden 1992 noch 52 Konflikte registriert, waren es 2003 nur 29, was einen Rückgang um 40 Prozent bedeutet. Im Jahr 2007 zählte man 34 Konflikte (2006: 33, 2005: 32), darunter keinen einzigen zwischenstaatlichen Krieg, wohl aber eine signifikante Zahl bewaffneter interner Auseinandersetzungen unter Beteiligung externer Interventionstruppen. Beispiele sind etwa die Konflikte in Afghanistan und im Irak sowie die äthiopische Intervention in Somalia. Die Autoren des *Human Security Report 2005* haben diese Daten mit denen früherer Dekaden verglichen und dabei den Schluss gezogen, dass statistisch betrachtet das Risiko für ein Land, in einen bewaffneten Konflikt zu geraten, seit Beginn des 21. Jahrhunderts beträchtlich gesunken sei – nur in den fünfziger Jahren sei die Wahrscheinlichkeit noch geringer gewesen.²

Parallel zu dieser Entwicklung – und in der breiteren Öffentlichkeit nahezu unbemerkt – hat das personelle Engagement der Vereinten Nationen 2008 einen neuen Höhepunkt erreicht: Niemals zuvor waren so viele militärische, polizeiliche und zivile Kräfte im Rahmen internationaler Friedenseinsätze in Krisen- und Konfliktregionen aktiv.³ Insgesamt unterstehen fast 97 000 Personen dem VN-Kommando, davon die meisten in der Demokratischen Republik Kongo, in Liberia, im Sudan, im Libanon, in Haiti

und der Côte d'Ivoire. Hinzu kommen zahlreiche weitere Operationen – mit einer Gesamtstärke von etwa 76 000 Kräften –, die zwar vom VN-Sicherheitsrat mandatiert sind, aber von anderen Organisationen in eigener Regie durchgeführt werden, etwa von der Nato in Afghanistan und im Kosovo, von der EU in Bosnien, der DR Kongo und im Tschad oder von der Afrikanischen Union (AU) in Somalia.

Damit sind insgesamt rund 173 000 Personen für die Vereinten Nationen in Friedenseinsätzen aktiv, darunter auch rund 6400 Deutsche (Stand: August 2008).⁴ Will man die gesamten weltweiten multilateralen Peacebuilding-Aktivitäten erfassen, müssen außerdem noch Missionen der OSZE, der EU und der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) – letztere engagiert sich etwa in Haiti – berücksichtigt werden. Die genannten Zahlen unterstreichen zum einen die fortwährende Relevanz der Vereinten Nationen als dem zentralen Akteur bei der Friedenssicherung und -konsolidierung – und zwar ungeachtet des internen Reformstaus, der knappen Ressourcen und aller organisatorischen Unzulänglichkeiten. Zum anderen verdeutlichen die Daten den offenkundig nach wie vor hohen Bedarf an solchen Aktivitäten, der die Weltorganisation sowohl politisch als auch administrativ vor erhebliche Probleme stellt.

Wie ist es zu erklären, dass Quantität und Komplexität internationaler Friedenseinsätze drastisch zugenommen haben, während die Zahl der Gewaltkonflikte offenbar zurückgegangen ist? Was auf den ersten Blick paradox erscheinen mag, erweist sich bei genauerer Betrachtung als durchaus plausibel. Erstens sagen die oben zitierten Daten wenig über den tatsächlichen Bedarf an Friedensmissionen aus, da eine Reihe von Phänomenen durch die Statistiken nicht erfasst wird.⁵ Aufgrund einer festgelegten Mindestzahl an Opfern (nämlich 25 Toten pro Jahr) werden viele schwelende oder nur oberflächlich befriedete Konflikte nicht berücksichtigt, obwohl sie durchaus ein

¹ Zu den Daten siehe Lotta Horbom/Erik Melander/Peter Wallensteen, »Dyadic Dimension of Armed Conflicts, 1946–2007«, in: *Journal of Peace Research*, 45 (2008) 5, S. 697–710.

² Siehe Human Security Center, *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2006, sowie dass., *Human Security Brief 2007*, Simon Fraser University, Canada, 2007.

³ Zur quantitativen Entwicklung des VN-Peacekeeping siehe Birger Heldt/Peter Wallensteen, *Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948–2004*, Sandöverken: Folke Bernadotte Academy, 2. Auflage 2006, S. 23–27.

⁴ Siehe Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), *International and German Personnel in EU, UN, OSCE, NATO and Other Field Missions*, August 2008, <www.zifberlin.org>.

⁵ Siehe Hans J. Gießmann, »Der Human Security Report: Neue Fakten, neue Mythen?«, in: *Die Friedens-Warte*, 81 (2006) 2, S. 39–48.

hohes Eskalationspotential bergen. Dass auch der niedrigschwellige Gewalt große Bedeutung zukommt, zeigt der Bericht *Global Burden of Armed Violence* von 2008, für den erstmals weltweit die Opferzahlen bewaffneter Gewalt untersucht wurden. Demnach sterben gegenwärtig jedes Jahr rund 740 000 Menschen an den direkten oder indirekten Folgen solcher Gewalt, wobei zwei Drittel – etwa 490 000 – außerhalb von akuten Kriegsgebieten (»non-conflict settings«) ums Leben kommen, etwa aufgrund von Bandenkriegen oder verschiedenen Formen der Kriminalität.⁶ Darüber hinaus tauchten in älteren Statistiken auch bestimmte Konflikttypen nicht auf, etwa gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen nichtstaatlichen Akteuren (»non-state conflicts«), die ebenfalls ein externes Eingreifen erforderlich machen können.⁷

Zweitens erweist sich das Bild auf der Makro-Ebene als verzerrt, wenn man sich die Entwicklung in einzelnen Weltregionen näher ansieht. Zwar ist relativ betrachtet in den vergangenen Jahren der Anteil Sub-Sahara-Afrikas am globalen Konfliktgeschehen gesunken; gleichwohl waren 2006 mehr als 75 Prozent aller Soldaten unter VN-Kommando in dieser Region stationiert, wo zu dem Zeitpunkt immerhin noch jeder fünfte bewaffnete Konflikt stattfand.⁸ Signifikant zugenommen haben ferner seit 2002 die Gewaltkonflikte in Zentral- und Südasien sowie in Nahost/Nordafrika. Neben der anhaltend hohen Präsenz der Vereinten Nationen in Afrika kam es in diesen beiden Regionen zu neuen und vor allem umfangreichen Friedenseinsätzen, sei es unter VN-Flagge oder lediglich unter VN-Mandat.⁹

Drittens lässt sich argumentieren, dass die hohe und wachsende Zahl an Friedenseinsätzen zu einem Gutteil eine Reaktion auf die Konflikte der neunziger

⁶ *Global Burden of Armed Violence*, Genf: Geneva Declaration Secretariat, September 2008, S. 1ff.

⁷ Im *Human Security Report* (2005) sind erstmals Daten zu »non-state conflicts« enthalten, die deutlich machen, dass hier ein erhebliches Gewaltpotential besteht. 2002 und 2003 gab es demnach mehr »non-state conflicts« als Konflikte mit Beteiligung eines staatlichen Akteurs. Siehe Human Security Centre, *Human Security Report* [wie Fn. 2], S. 21. Bis 2006 ist dieser Wert wieder etwas gesunken (2002 gab es 36 »non-state conflicts«, 2006 waren es 24); vgl. dass., *Human Security Brief 2007* [wie Fn. 2], S. 36f.

⁸ Vgl. Michael Brzoska, »Friedensmissionen in Afrika: Trends, Wirkungen und deutscher Beitrag«, in: *Die Friedens-Warte*, 82 (2007) 1, S. 87.

⁹ Dies gilt vor allem für die VN-Missionen und VN-mandatierten Einsätze in Afghanistan und im Libanon, aber auch für die zivilen Peacebuilding-Missionen im Irak (UNAMI) und in Nepal (UNMIN, seit 2007).

Jahre darstellt. Anders als in früheren Dekaden werden seitdem zahlreiche Kriege und Konflikte durch Verhandlungslösungen beendet. Von 1990 bis 1999 gab es weltweit 41 Friedensabkommen, zwischen 2000 und 2005 kamen 17 weitere Vereinbarungen hinzu.¹⁰ Im Unterschied zu einem »Siegfrieden« oder anderen Formen der (mitunter nur temporären) Kriegsbeendigung steht die internationale Gemeinschaft dabei oftmals in der Pflicht, die Umsetzung der entsprechenden Abkommen zu überwachen und zu unterstützen und sie gegebenenfalls auch gegen den Willen lokaler Akteure durchzusetzen. Diese Post-Konflikt-Aktivitäten sind umso notwendiger, als sich gezeigt hat, dass in solchen Fällen die Rückfallquote relativ hoch ist. In den neunziger Jahren lag die Rate bei 43 Prozent innerhalb der ersten fünf Jahre nach Ende der Kampfhandlungen. Mit anderen Worten: Nahezu jedes zweite Abkommen ist gescheitert.

Viertens wird die Hypothese vertreten, dass die verstärkte Präsenz von Friedensmissionen unter dem Dach der Vereinten Nationen gerade einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet hat, das Gewaltniveau signifikant zu senken. Oder im Umkehrschluss formuliert: Wären die VN heute nicht in dieser Weise aktiv, würde sich das vermutlich in den Kriegs- und Konfliktstatistiken negativ niederschlagen.¹¹ Ein Indiz für diese (in der Literatur allerdings umstrittene) These wird darin gesehen, dass offenbar die Rückfallquote bei Friedensschlüssen, die seit dem Jahr 2000 erzielt wurden, bislang erheblich reduziert werden konnte – jedenfalls verglichen mit den frühen neunziger Jahren, als die internationale Gemeinschaft nicht in einem solchen Umfang wie heute in Konflikt- und Krisenregionen präsent war.¹²

Wenn diese Analyse zutrifft, lassen sich daraus folgende Schlüsse ziehen: Erstens deutet eine geringere – oder konstant bleibende – Zahl an bewaffneten Konflikten keineswegs darauf hin, dass sich das Engagement der internationalen Gemeinschaft reduzieren ließe. Zweitens hat die internationale Präsenz, ungeachtet aller bestehenden Probleme, offenbar einen messbaren Einfluss auf das Gewaltniveau. Dieser Befund ist zwar durchaus ermutigend, sagt allerdings wenig darüber aus, ob es den Vereinten Nationen und anderen Akteuren mittel- und langfristig gelingen

¹⁰ Vgl. Human Security Centre, *Human Security Brief 2007* [wie Fn. 2], S. 34f.

¹¹ Siehe ebd., S. 36: »There is no doubt that the major increase in postconflict peacebuilding initiatives has had an important preventive effect.«

¹² Siehe ebd., S. 35.

kann, in den jeweiligen Gebieten einen dauerhaften Frieden, verknüpft mit dem (Wieder-) Aufbau von staatlichen Strukturen, zu gewährleisten. Damit besteht drittens die Hauptaufgabe nach wie vor darin, formal beendete Auseinandersetzungen oder schwelende Konflikte vor einem Rückfall in Gewalteskalationen zu bewahren. Auf dieses Erfordernis haben die Vereinten Nationen seit 2005 mit einer Reihe von politischen und institutionellen Änderungen reagiert, ohne dass der Prozess abgeschlossen wäre.

Konzeptionelle Grundlagen des Peacebuilding

Innerhalb des Spektrums von Friedensoperationen (*Peace Operations*) unter dem Dach der Vereinten Nationen werden fünf Tätigkeitsfelder unterschieden: Konfliktprävention (*Conflict Prevention*), Friedensschaffung (*Peacemaking*), Friedenserhaltung (*Peacekeeping*), Friedenserzwingung (*Peace Enforcement*) und Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding*). Die Charta der Vereinten Nationen nimmt zwar nicht ausdrücklich auf diese Kategorien Bezug, bietet aber hinreichend normative Anknüpfungspunkte, um solche Einsätze zu begründen. Insbesondere das Konzept des *Peacekeeping* wurde sukzessive in der Praxis weiterentwickelt. Seit Anfang 2008 existiert dafür sogar eine ausdifferenzierte VN-Doktrin, die zum Teil auch Aspekte des *Peacebuilding* behandelt.¹³ Die Grenzen und Übergänge zwischen den einzelnen Operationstypen und ihren Aufgaben verschwimmen in der Praxis jedoch zunehmend, weshalb sich die Frage stellt, was unter *Peacebuilding* zu verstehen ist und welche Implikationen für die Vereinten Nationen damit verbunden sind.

Ansatz und Zielrichtung

Der Begriff »Peacebuilding« wurde 1992 vom damaligen VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner »Agenda für den Frieden« eingeführt; er sprach explizit vom »post-conflict peacebuilding«, um damit die Phase der Nachsorge und Konsolidierung nach der Beendigung eines bewaffneten Konflikts zu bezeichnen.¹⁴ Seitdem wurde dieses Konzept innerhalb der Vereinten Nationen von verschiedenen Organen immer wieder aufgegriffen und weiterentwickelt.¹⁵

¹³ UN Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York, 18.1.2008, S. 16–19.

¹⁴ *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/47/277–S/24111, 17.6.1992, Absätze 55ff; *Supplement to an Agenda for Peace*, Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, Report of the Secretary-General, VN-Dok. A/50/60–S/1995/1, 3.1.1995, Absätze 47ff.

¹⁵ Vgl. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (»Brahimi-Report«), VN-Dok. A/55/305–S/2000/809, 21.8.2000;

Zunächst verwendete man den Terminus jedoch eher in einem technisch-institutionellen Sinne, um kleinere Einsätze und Büros von größeren *Peacekeeping*-Missionen abzugrenzen, was sich nicht zuletzt in den Zuständigkeiten unterschiedlicher Abteilungen innerhalb des VN-Sekretariats niederschlug. Im Zuge der Debatte um die Einrichtung der *Peacebuilding*-Kommission bildete sich dann zunehmend ein stärker politisch geprägtes und umfassenderes Verständnis heraus – allerdings ohne dass der Begriff dabei im Kontext der Vereinten Nationen an Schärfe gewonnen hätte. Dementsprechend existiert unter den Mitgliedstaaten bislang kein Konsens über den Inhalt des Konzepts.

Es ist daher sinnvoll, den Begriff analytisch zu fassen, um ihn von anderen, vergleichbaren Konzepten unterscheiden zu können. Sowohl in der Friedens- und Konfliktforschung als auch in der politischen Praxis hat es sich weitgehend durchgesetzt, *Peacebuilding* ausschließlich auf die Phase der Friedenskonsolidierung nach Beendigung einer gewaltsamen Auseinandersetzung zu beziehen. Zwar fällt es gerade bei innerstaatlichen Konflikten oftmals schwer, Anfang und Ende von Kampfhandlungen und damit den Beginn einer Nachkriegsphase genau zu bestimmen. Nicht selten gibt es umkämpfte Gebiete neben »befriedeten Zonen«, beispielsweise in Afghanistan oder in der DR Kongo, wobei sich die Lage in einzelnen Provinzen rasch wandeln kann. Ob, wann und wo *Peacebuilding*-Maßnahmen beginnen können und sollen, muss damit von Fall zu Fall entschieden werden: Mal mag ein Waffenstillstand ausreichen, mal bedarf es umfassender Verhandlungen und eines Friedensvertrages, mal genügen informelle Vereinbarungen.

Trotz dieser Ambivalenzen lässt sich *Peacebuilding* relativ klar von *Peace Enforcement* und *Peacekeeping* unterscheiden.¹⁶ Während *Peace Enforcement* mit Zwangsmitteln auf die Beendigung von Kampfhand-

vgl. auch die zahlreichen Präsidialerklärungen des VN-Sicherheitsrats zum Post-Conflict *Peacebuilding*, zuletzt VN-Dok. S/PRST/2008/16, 20.5.2008.

¹⁶ Vgl. dazu Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, S. 38f; Ian Martin/Alexander Mayer-Rieckh, »The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building«, in: *International Peacekeeping*, 12 (2005) 1, S. 104–120 (118).

lungen setzt, geht es beim Peacekeeping um die Stationierung internationaler Truppen zur Friedenssicherung. Dabei gilt es in erster Linie die Konfliktparteien zu trennen, die Einhaltung von Waffenstillständen und weitergehenden Vereinbarungen zu überwachen und – etwa durch vertrauensbildende Maßnahmen – dem typischen Sicherheitsdilemma zwischen Konfliktparteien zu begegnen. Dies kann je nach Lage mit mehr oder weniger robusten Mitteln geschehen.¹⁷

Peacebuilding dagegen zielt in einer umfassenderen Weise auf die Bewältigung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Konsequenzen von Kriegen sowie auf die Beseitigung struktureller Konfliktursachen (z.B. sozio-ökonomische Ungleichheit, ethno-nationale Spannungen, Ressourcenknappheit). Der Peacebuilding-Konzept vereint sicherheits- und entwicklungspolitische Ansätze, die von den Vereinten Nationen ebenso wie von bilateralen Gebern lange Zeit sowohl programmatisch als auch politisch-administrativ getrennt voneinander verfolgt wurden. Es handelt sich idealiter um ein Langzeit-Vorhaben, bei dem die Stärkung lokaler Kapazitäten (*capacity building*) im Vordergrund steht. Gleichwohl kann es erforderlich sein, dass externe Akteure in erheblichem Umfang in innerstaatliche Angelegenheiten eingreifen. Je weiter der Zerfall staatlicher Strukturen infolge eines Krieges fortgeschritten ist, desto stärker muss in der Regel von außen Einfluss genommen werden, damit Prozesse der Friedenskonsolidierung überhaupt in Gang kommen. Dementsprechend werden beim Peacebuilding notwendigerweise bestimmte lokale Akteure gegenüber anderen bevorzugt und besonders gefördert. Die klassischen Peacekeeper – etwa VN-Blauhelme – bemühen sich dagegen nach Möglichkeit um eine gewisse Neutralität und Äquidistanz gegenüber den Konfliktparteien.

Kurz gefasst: Peace Enforcement und Peacekeeping stehen eher für einen »negativen Frieden« (Abwesenheit von Gewalt), Aktivitäten des Peacebuilding für einen »positiven Frieden«. Seine Charakteristika teilt der Peacebuilding-Ansatz mit ähnlich gelagerten Konzepten wie dem Nationbuilding oder dem Statebuilding; letztere beziehen sich allerdings auf die allgemeine Entwicklung einer Gesellschaft bzw. auf die Stärkung staatlicher Strukturen unabhängig von Konflikt- oder Nachkriegssituationen.¹⁸

¹⁷ Vgl. Heldt/Wallenstein, *Peacekeeping Operations* [wie Fn. 3], S. 9.

¹⁸ Siehe dazu Ulrich Schneckener, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*,

Dimensionen

Beim Peacebuilding handelt es sich um ein mehrdimensionales Konzept, wobei in der Literatur vor allem vier Bereiche unterschieden werden.¹⁹

Sicherheitsdimension. Dazu gehören in erster Linie Maßnahmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Gewaltakteuren, zur Eindämmung der Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen, zur Bekämpfung der Kriminalität (z.B. Drogenökonomie) sowie zur Reform des Sicherheitssektors. Letztere umfasst neben neuen Strukturen bei der Armee auch die Etablierung eines funktionierenden Polizei-, Gerichts- und Strafvollzugswesens sowie effektiver Grenzschutzbehörden.

Politische Dimension. Dieser Bereich betrifft den Aufbau einer zivilen Verwaltung, die Durchsetzung der Herrschaft des Rechts (*rule of law*) und die Schaffung politischer Institutionen (Parlament, Regierung). Wesentlich ist dabei die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen, insbesondere durch Stärkung von Transparenz und Verantwortlichkeit sowie durch Bekämpfung von Korruption im Regierungs- und Verwaltungsapparat. Ebenso wichtig sind effektive Schritte zur Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten. In manchen Fällen ist es nötig, eine neue Verfassung zu erarbeiten und zu verabschieden. Zudem geht es häufig um die Vorbereitung und Durchführung freier Wahlen und um die Bildung politischer Parteien. Langfristig soll mit diesen Maßnahmen die Voraussetzung für eine gute Regierungsführung (*good governance*) geschaffen werden.

Sozio-ökonomische Dimension. Der wirtschaftliche Wiederaufbau umfasst die Instandsetzung zerstörter physischer Infrastruktur (z.B. Verkehrswege, Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation), die Förderung bestimmter Wirtschaftssektoren, Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, den Aufbau eines Gesundheits- und Bildungssystems sowie die Bewältigung ökologischer Probleme. Eine wesentliche Voraussetzung

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Studie 10/2007), S. 9ff.

¹⁹ Vgl. Hugh Miall/Oliver Ramsbotham/Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Oxford 1999, S. 198–210; Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies, »Kriege, Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung«, in: dies. (Hg.), *Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften*, Bonn 2003, S. 31–36; Dan Smith, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together*, Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding, Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2004, S. 27f.

für die entsprechenden Schritte ist die Überwindung von Gewaltökonomien und kriminellen Strukturen, wie sie typisch für Nachkriegsgesellschaften sind.

Psycho-soziale Dimension. In diesen Bereich fällt unter anderem die Betreuung und Reintegration von Kriegsoffizieren, Kindersoldaten, Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen. Weitere wichtige Aspekte betreffen die Aussöhnung ehemaliger Konfliktparteien, die Etablierung von Mechanismen zur Streitbeilegung und Konfliktlösung, die moralische und strafrechtliche Aufarbeitung von begangenen Unrecht, zum Beispiel durch Wahrheitskommissionen oder Tribunale, sowie allgemein die Bewältigung der Konfliktvergangenheit.

Als eine weitere – fünfte – Dimension sind **regionale bzw. internationale Aspekte** zu ergänzen. Zum einen haben die meisten Konflikte und Kriege regionale Auswirkungen; sie sorgen etwa für Flüchtlingsbewegungen, für die Proliferation von Waffen, die grenzüberschreitende Ausbreitung von Gewalt und Kriminalität oder für den Zusammenbruch regulärer Handelsbeziehungen. Umgekehrt mischen sich nicht selten Akteure aus der unmittelbaren Nachbarschaft in einen Konflikt ein – seien es Regierungen von Anrainerstaaten, befreundete Rebellenorganisationen, ethnische Gruppen oder transnationale kriminelle Netzwerke. Beim Peacebuilding muss es daher auch um die politische und ökonomische Einbeziehung der benachbarten Regionen in den Friedensprozess gehen. Es gilt beispielsweise die Kriegsschäden und Kriegsfolgen in den betroffenen Ländern zu bewältigen, unregulierte transnationale Aktivitäten einzudämmen, Regelungen zur Rückführung von Flüchtlingen zu treffen, Grenzfragen zu klären, eventuelle Abrüstungs- und Rüstungskontrollverpflichtungen einzulösen, Aussöhnungsprozesse einzuleiten sowie längerfristig die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Zum anderen soll die Friedenskonsolidierung auch dazu dienen, die Handlungsfähigkeit eines Staates auf internationaler Ebene wiederherzustellen. Dabei geht es sowohl um die (Re-) Integration in das internationale Staatensystem, etwa durch die Aufnahme in Internationale Organisationen, als auch um die Anbindung an globale Märkte.

Die meisten der genannten Maßnahmen bedeuten einen tiefen Eingriff in die Souveränität der jeweiligen Staaten. Er ist in der Regel durch deren völkerrechtliche Zustimmung oder ein VN-Mandat legitimiert und mit dem Anspruch verbunden, komplexe und interdependente gesellschaftliche und staatliche Strukturen so zu gestalten, dass Konflikte künftig ohne Gewalt ausgetragen werden. Dieses überaus

ambitionierte Vorhaben stößt in der Praxis auf erhebliche Widerstände und führt nicht selten zu einer wachsenden Kluft zwischen den Erwartungen vor Ort und den verfügbaren Kapazitäten der internationalen Gemeinschaft.

Akteursebenen

Den diversen »Peacebuildern« sollte bewusst sein, dass ihre Handlungen – ob intendiert oder nicht – Auswirkungen auf das Verhalten anderer haben. Denn Peacebuilding ist durch eine Mehr-Ebenen-Struktur gekennzeichnet, bei der lokale Akteure (wie etwa die Regierung oder Oppositionsgruppen), die entsandten, vor Ort tätigen Peacebuilder und die jeweiligen »Entsender« keineswegs unabhängig voneinander agieren. Analytisch kann man folgende Ebenen unterscheiden:

- ▶ **Interaktion auf der Ebene der lokalen Akteure.** Diese neigen oftmals dazu, ihre Konflikte nach Ende der Gewalthandlungen mit anderen Mitteln fortzusetzen. Dabei versuchen sie, die externen Akteure und die von außen bereitgestellten Ressourcen für ihre eigenen Zwecke zu nutzen.
- ▶ **Interaktion zwischen lokalen Akteuren und den entsandten Peacebuildern.** Die Einmischung von außen führt fast immer zu einer Änderung der lokalen Kräfte- und Machtverhältnisse, da bestimmte Gruppen Unterstützung erhalten und andere nicht bzw. unter den lokalen Akteuren zumindest die Wahrnehmung vorherrscht, sie würden unterschiedlich behandelt. In beiden Fällen droht eine Verschärfung der Spannungen.
- ▶ **Interaktion zwischen den entsandten Peacebuildern.** Neben den Vereinten Nationen sind oftmals auch andere internationale Organisationen, Regionalorganisationen, regionale Entwicklungsbanken, einzelne Staaten und informelle Steuerungs-, Kontakt- und Freundesgruppen sowie eine Vielzahl von NGOs vor Ort präsent. Gerade bei den größeren Peacebuilding-Einsätzen wie etwa in Afghanistan ist die Zahl der externen Akteure kaum überschaubar. Jeder von ihnen folgt jedoch seinen eigenen Prioritäten und Konzepten und etabliert eigene organisatorische Strukturen. Dies macht diverse Koordinations- und Informationsgremien erforderlich, die in den meisten Fällen ad hoc entwickelt werden.
- ▶ **Interaktion zwischen entsandtem Personal und den »Hauptquartieren«.** Die vor Ort tätigen Peacebuilder müssen sich rückkoppeln mit ihrer jeweiligen Entsendeorganisation (z.B. der »New-York-Ebene«,

»Brüssel-Ebene« oder »Berlin-Ebene«). Diese wiederum gliedert sich in unterschiedliche Akteure und bürokratische Einheiten, zwischen denen ebenfalls zu koordinieren ist. Im Falle der Vereinten Nationen kann sich dies auf die Mitgliedstaaten, auf diverse Gremien, auf entsprechende Abteilungen innerhalb des Sekretariats oder auch auf einzelne Sonderorganisationen und deren Binnenstruktur beziehen.

Auf jeder Ebene gibt es unterschiedliche Spielregeln und Sachlogiken, was die Planung und Umsetzung von Peacebuilding-Aktivitäten deutlich erschwert. Neben der Tatsache, dass die Interessen und Prioritäten von lokalen und externen Akteuren selten identisch sind, bestehen gerade auch zwischen den Peacebuilding-Akteuren und den Hauptstädten (bzw. Hauptquartieren) oftmals erhebliche Differenzen und Abstimmungsprobleme. Diese sind bis zu einem gewissen Grad strukturell bedingt. Jene, die im Einsatzgebiet arbeiten, unterliegen anderen Einflüssen, Anforderungen und Rationalitäten als jene, die in den Regierungszentralen bzw. innerhalb internationaler Bürokratien politische, finanzielle und personelle Unterstützung organisieren müssen. Verschärft wird dieses Problem durch die Tatsache, dass die Akzeptanz und Legitimität einer Mission vor Ort meist an völlig anderen Maßstäben gemessen wird als in den Hauptstädten und Hauptquartieren, da die Politiker der Entsendestaaten ihre Aktivitäten in erster Linie gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung rechtfertigen müssen.

Die notwendige Koordination und Kommunikation wäre insofern selbst dann mit einem erheblichen Aufwand verbunden, wenn alle externen Peacebuilder mehr oder minder der gleichen Strategie oder Doktrin folgten. Letzteres ist in der Regel jedoch nicht der Fall, womit sich die strukturell angelegten Probleme noch potenzieren.²⁰ Die Peacebuilding-Kommission soll, so die Vorstellung ihrer Erfinder, einen Beitrag dazu leisten, die Koordination der Peacebuilder zu verbessern und insbesondere die Kluft zwischen Entsandten und Entsendern zu verringern.

²⁰ Vgl. dazu ausführlicher Ulrich Schneckener, »Frieden machen: Peacebuilding und Peacebuilder«, in: *Die Friedens-Warte*, 80 (2005) 1/2, S. 31–36.

Peacebuilding in der Praxis der Vereinten Nationen

Während sich im Zuge der langjährigen Peacekeeping-Praxis der Vereinten Nationen verschiedene Kategorien friedenserhaltender Operationen herausgebildet haben, die sich nach Aufgaben und Strukturen relativ klar voneinander unterscheiden,²¹ lassen sich die vielfältigen Aktivitäten im Rahmen des Peacebuilding nur mit Mühe einer übersichtlichen Typologie zuordnen. Zu komplex ist der Ansatz, zu breit das Aufgabenspektrum und zu groß die Zahl der Akteure, die sich diesen Aufgaben widmen. Darüber hinaus wird der Charakter des jeweiligen Engagements maßgeblich dadurch bestimmt, in welchem Umfang Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Kaum eine Geberstruktur gleicht der anderen. Dementsprechend vielfältig sind auch die Handlungsformen, auf die die Vereinten Nationen vor Ort zurückgreifen. So kommt es in der Praxis durchaus vor, dass größere Peacekeeping-Operationen, die mit einem multidimensionalen Mandat und militärischen wie zivilen Komponenten ausgestattet sind, auch Funktionen wahrnehmen, die eher der Friedenskonsolidierung dienen. Angesichts dieser Vielzahl von Faktoren, die für das Engagement im Einzelfall bestimmend sind, verwundert es kaum, dass die Vereinten Nationen – anders als im Bereich des Peacekeeping – bislang noch keine Peacebuilding-Doktrin veröffentlicht haben. Gleichwohl soll hier versucht werden, einen zumindest cursorischen Überblick über die einzelnen Formate und Handlungsansätze zu geben, die in der Peacebuilding-Praxis der Vereinten Nationen eine Rolle spielen.

Institutionelle Formate

Hochrangige VN-Emissäre. Auch im Bereich des Peacebuilding spielen die zahlreichen Emissäre, die vom VN-Generalsekretär eingesetzt werden, eine immer wichtigere Rolle. Dabei handelt es sich um hochrangi-

ge Sonderbeauftragte (*Special Representatives*), Exekutivbeauftragte (*Executive Representatives*), Persönliche Beauftragte (*Personal Representatives*), Sondergesandte (*Special Envoys*), Persönliche Gesandte (*Personal Envoys*), Sonderberater (*Special Advisers*) und Sonderkoordinatoren (*Special Coordinators*). Die jeweilige Bezeichnung ist mandatsabhängig und richtet sich grundsätzlich nach Art und Umfang der übertragenen Aufgaben und Befugnisse. Solche Emissäre werden teilweise regional eingesetzt, teilweise sind sie aber auch regional-übergreifend mit bestimmten Sachthemen befasst. Die Bandbreite reicht von der Konfliktprävention und Friedenssicherung bis hin zu Entwicklungsfragen. Gerade im Bereich des Peacebuilding greift der Generalsekretär immer wieder auf die Dienste von Emissären zurück – etwa als Leiter der Missionen vor Ort oder wenn es darum geht, bestimmte Situationen zu beobachten, Verhandlungen zu begleiten oder Friedenslösungen vorzubereiten. Teilweise verfügen diese Personen auch über Leitungs- und Verwaltungskompetenzen, mitunter sogar über exekutive Befugnisse mit Außenwirkung, wie etwa der Sonderbeauftragte an der Spitze der Übergangsverwaltung UNMIK im Kosovo.²²

Peacebuilding-Büros. Um im Rahmen von Peacebuilding-Prozessen dauerhaft vor Ort präsent zu sein, haben die Vereinten Nationen in einigen Ländern Unterstützungsbüros (*Peacebuilding Support Offices, Integrated Offices*) eingerichtet, etwa in Guinea-Bissau (UNOGBIS) und der Zentralafrikanischen Republik (BONUCA) sowie in Burundi (BINUB) und Sierra Leone (UNIOSIL). Diese Büros haben einerseits eine wichtige Verbindungs- und Koordinierungsfunktion zwischen den betroffenen Staaten, den zahlreichen im Land tätigen Akteuren und dem VN-Hauptquartier in New York. Andererseits übernehmen sie häufig auch selbst eine operative Rolle bei Wiederaufbauprojekten. Die Einsetzung solcher Büros erfolgt durch den Generalsekretär, meist auf Veranlassung des Sicherheitsrats

²¹ Vgl. dazu Winrich Kühne, »Völkerrecht und Friedenssicherung in einer turbulenten Welt: Eine analytische Zusammenfassung der Grundprobleme und Entwicklungsperspektiven«, in: ders. (Hg.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt*, Baden-Baden 1993, S. 51–64; Tobias Debiel, *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*, Bonn 2002, S. 221–224.

²² Zur Rolle der Sonderbeauftragten beim Peacekeeping siehe Manuel Fröhlich/Maria Bütolf/Jan Lemanski, »Mapping UN Presence. A Follow-up to the Human Security Report«, in: *Die Friedens-Warte*, 81 (2006) 2, S. 13–23.

und stets in Absprache mit dem jeweiligen Gaststaat.²³ Innerhalb des VN-Sekretariats unterstehen die Büros in manchen Fällen der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (*Department of Political Affairs, DPA*). Dies betrifft beispielsweise UNOGBIS und BONUCA. In anderen Fällen ist die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (*Department of Peacekeeping Operations, DPKO*) zuständig, etwa bei BINUB oder UNIOSIL. Die Zahl der Mitarbeiter in solchen Büros variiert stark – derzeit zwischen rund 20 und 400 Personen. Es handelt sich dabei überwiegend um internationale und einheimische zivile Kräfte. Hinzu kommt meist noch eine kleine Abordnung von Militär- und Polizeiberatern bzw. Militärbeobachtern.

Umfassendere zivile Missionen. Über deutlich mehr Personal und umfangreichere Aufgaben verfügen die zivilen Hilfsmissionen, wie sie derzeit etwa in Afghanistan (UNAMA) und im Irak (UNAMI) im Einsatz sind. Selbst bei einem größeren militärischen Kontingent (z.B. UNAMI mit über 200 Soldaten) hat man es dabei nach wie vor mit politischen Missionen und nicht mit Friedenstruppen zu tun. Auch diese zivilen Missionen werden vom VN-Generalsekretär zwar auf der Grundlage von Sicherheitsratsbeschlüssen eingesetzt, doch handelt es sich regelmäßig nicht um Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta. Die Aufsicht innerhalb des Sekretariats ist wiederum zwischen DPA (für UNAMI) und DPKO (für UNAMA) aufgeteilt. Geleitet werden die Missionen vor Ort stets von einem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs.

Multidimensionale Friedensoperationen. In Fällen, in denen die Sicherheitslage auch nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts noch immer prekär ist, werden meist multidimensionale Peacekeeping-Operationen mit robusten Mandaten auf der Basis von Kapitel VII der VN-Charta durchgeführt, die neben ihren militärischen Aufgaben häufig auch Funktionen in vielen Bereichen des Peacebuilding übernehmen. Daher verfügen sie regelmäßig nicht nur über eine Streitkräftekomponente, sondern auch über Polizeikräfte und anderes ziviles Personal. Zu den größten und komplexesten dieser Einsätze zählen jene in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC), der Côte d'Ivoire (UNOCI), in Liberia (UNMIL), im Sudan (UNMIS) und in Haiti (MINUSTAH). Vorrangig sind solche Operationen zunächst damit betraut, ein sicheres Umfeld für humanitäre Hilfe zu schaffen

²³ Ein formelles Sicherheitsratsmandat im Sinne einer Autorisierung nach Kapitel VII der VN-Charta ist dafür jedoch weder erforderlich noch üblich.

und die Zivilbevölkerung, ziviles Hilfspersonal sowie zivile Einrichtungen zu schützen. Darüber hinaus sehen ihre Mandate regelmäßig die Überwachung der Einhaltung von Friedensabkommen oder Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats vor. Zu den Aufgaben dieser Einsätze gehören insbesondere die Beobachtung von Grenzen und das Vorgehen gegen bewaffnete Gruppen und Sanktionsbrecher, die Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kämpfer, Minenräumung, Hilfe bei der Rückführung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie die Unterbindung schwerer Menschenrechtsverletzungen. Obgleich die Regierungen der im Wiederaufbau befindlichen Staaten solchen Einsätzen in der Regel vorher zustimmen, greifen militärisch gestützte Operationen unter Kapitel VII naturgemäß stärker und unmittelbarer in die Souveränität der betroffenen Staaten ein, als dies im Rahmen des rein zivilen Peacebuilding üblich ist.

Internationale Übergangsverwaltung. Die intensivste Form des Eingriffs im Zuge des Peacebuilding stellt die internationale Übergangsverwaltung eines Territoriums dar. Hierbei übernehmen die Vereinten Nationen und andere internationale Akteure vorübergehend und treuhänderisch Grundfunktionen des Staates. Dies betrifft vor allem die Legislative, weite Bereiche der Exekutive und mitunter auch Teilfunktionen der Judikative. Auch in Fällen extremen Staatszerfalls muss jedoch stets darauf hingearbeitet werden, dass diese Funktionen im Laufe des Peacebuilding-Prozesses schrittweise wieder lokalen Akteuren und Institutionen übertragen werden können.²⁴ Zu den wenigen Beispielen einer solchen Intervention zählen die Verwaltungsmissionen in Kambodscha (UNTAC, 1992/93), Ostslawonien/Kroatien (UNTAES, 1996–98), Timor-Leste (UNTAET, 1999–2002) und Kosovo (UNMIK, seit 1999). Als ein historischer Vorläufer gilt die VN-Übergangsverwaltung für West-Neuguinea (UNTEA, 1962/63).

Formen der Einflussnahme

Die Art und Weise, wie die Vereinten Nationen an Peacebuilding-Prozessen mitwirken, unterscheidet sich von Fall zu Fall. Gleichwohl zeigt die Praxis, dass bestimmte institutionelle Formate typischerweise mit

²⁴ Siehe dazu Simon Chesterman, *You, the People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*, Oxford: Oxford University Press, 2004; Richard Caplan, *International Governance of War-Torn Territories*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

spezifischen Formen der Einflussnahme einhergehen. Eine trennscharfe Zuordnung dieser Interventionsformen zu einzelnen Formaten und Akteuren ist jedoch nicht möglich.

Peacebuilding durch Mediation und Verhandlungsführung. Die Vereinten Nationen nehmen im Rahmen der Aushandlung und Umsetzung von Friedensprozessen häufig eine Vermittlerrolle ein, um eine friedliche Streitbeilegung zu ermöglichen. Die Bandbreite reicht dabei von der logistischen Unterstützung und Beratung bei Verhandlungen bis hin zur Ausarbeitung von Abkommen. Die inhaltliche Verantwortung liegt hier meist bei den Sondergesandten und anderen hochrangigen Emissären des Generalsekretärs. Dieser kann sich allerdings auch selbst einschalten, indem er seine »guten Dienste« anbietet.

Peacebuilding durch Beratung und Kapazitätsaufbau (*capacity-building*). Häufig besteht eine zentrale Aufgabe der Vereinten Nationen darin, die betroffenen Staaten und die Zivilgesellschaft durch gezielte Programme und Projekte beim Aufbau eigener Kapazitäten zu unterstützen, mit denen sich die Konfliktursachen beseitigen und die Konfliktfolgen bewältigen lassen. Solche Maßnahmen können beispielsweise auf den Sicherheitssektor, die zivile Verwaltung, den Regierungsapparat oder das Rechts- und Justizwesen ausgerichtet sein. Dabei geht es jedoch nicht allein darum, institutionelle Strukturen zu schaffen, sondern vor allem auch um die Vermittlung von Kenntnissen und Know-how. Insofern bedarf es insbesondere der Beratung und gezielten Ausbildung einzelner Funktionsträger aus den betreffenden Bereichen.

Peacebuilding durch Monitoring. Vielfach besteht die Rolle der Vereinten Nationen in der Nachkonfliktphase auch darin, politische Prozesse zu beobachten und zu überwachen, ob die beteiligten Parteien beispielsweise ihre Verpflichtungen zur Einhaltung eines Waffenstillstands oder zur Entwaffnung und Demobilisierung ehemaliger Kämpfer erfüllen. Ebenso fällt darunter die Beobachtung von Wahlen oder die Berichterstattung über mögliche Menschenrechtsverletzungen.

Peacebuilding durch Implementierung. Hierbei handelt es sich um eine intensivere Form der Einflussnahme, die über bloße Beratung und Beobachtung hinausgeht. In diesem Fall können die Vereinten Nationen – je nach Situation – entweder lokale Akteure finanziell und operativ unterstützen oder aber bestimmte Vorgaben in eigener Verantwortung umsetzen, etwa die Durchführung von Wahlen, die Entwaffnung ehemaliger Kämpfer oder die Rück-

führung von Flüchtlingen. Solche Maßnahmen können auf gemeinsam erarbeitete Peacebuilding-Strategien, umfassende Friedensabkommen, aber auch auf verbindliche Resolutionen des VN-Sicherheitsrats zurückgehen.

Peacebuilding unter Anwendung von Zwangsmitteln. In manchen Fällen kann es erforderlich sein, bestimmte Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung notfalls auch ohne Zustimmung der betreffenden Staaten oder gegen den Widerstand lokaler Gruppen durchzusetzen. Zu diesem Zweck verfügen die multidimensionalen Friedensmissionen, die zu einem Großteil mit Peacebuilding-Aufgaben betraut sind, grundsätzlich über robuste Mandate, das heißt über die Befugnis zur Anwendung militärischer Zwangsmittel. Grundlage dafür ist stets eine entsprechende Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII der VN-Charta.

Peacebuilding durch Normsetzung und Vollzug. In Ausnahmefällen haben die von den Vereinten Nationen eingesetzten Behörden auch die Befugnis, in eigener Regie Rechtsnormen zu erlassen und durchzusetzen. Sie übernehmen damit eine legislative und exekutive Funktion; in manchen Fällen ergänzt um richterliche Kompetenzen (z.B. im Rahmen von international besetzten Gerichtshöfen). Dies geschieht zu meist dann, wenn es nach Ende eines Krieges an funktionstüchtigen nationalen Institutionen fehlt, die diese Aufgaben wahrnehmen könnten.

Wenn man die oben beschriebenen Peacebuilding-Formate der VN zu diesen Modi in Beziehung setzt, werden gewisse Handlungsmuster deutlich. Die hochrangigen VN-Emissäre betreiben primär Verhandlungen, Vermittlung und Monitoring, meist verbunden mit der Leitung einer Mission. Die kleineren Peacebuilding-Büros und -Missionen setzen zudem konkrete Projekte um. Dagegen erfüllen die zivilen Hilfsmissionen in einem deutlich größeren Maße Aufgaben in den Bereichen des Kapazitätsaufbaus, des Monitoring und der Implementierung. Die multidimensionalen Friedenseinsätze können darüber hinaus auf die Androhung bzw. Anwendung von Zwangsmaßnahmen zurückgreifen, während im Rahmen von Übergangsverwaltungen typischerweise auch durch die Setzung von Rechtsnormen und deren Vollzug Einfluss auf die Geschehnisse des betroffenen Staates genommen wird.

Neue Strukturen

Bis 2006 existierte im institutionellen Gefüge der Vereinten Nationen keine politische Instanz, die sich fokussiert, kontinuierlich und systematisch mit Fragen der Friedenskonsolidierung hätte befassen können. Der Sicherheitsrat etwa konzentriert sich primär auf akute Krisen und auf die Beendigung bewaffneter Konflikte. Der meist beschwerliche Übergang zu einer stabilen Friedensordnung wird in der Regel nur dann zum Thema, wenn erneut der Ausbruch von Gewalt droht. Auf der anderen Seite sind neben den zahlreichen Missionen, die vom Sekretariat entsandt werden, zwar auch zahlreiche Sonderorganisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen ständig in Peacebuilding-Prozesse eingebunden, ebenso die internationalen Finanzorganisationen, bilaterale Geber und eine Vielzahl von NGOs. Allerdings fehlte es innerhalb des VN-Systems an einem zentralen Forum, in dem einzelne Fälle gezielt bearbeitet, gemeinsame Strategien entwickelt und Ressourcen mobilisiert werden können.

Im Streben nach einem »koordinierten, kohärenten und integrierten Ansatz« schufen der Sicherheitsrat und die Generalversammlung daher im Dezember 2005 durch übereinstimmende Beschlüsse die Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Commission, PBC*), die die institutionelle Lücke im Peacebuilding-Apparat der Vereinten Nationen schließen sollte.²⁵ Darüber hinaus wurde der Generalsekretär angewiesen, ein Büro zur Unterstützung der Kommission innerhalb des VN-Sekretariats (*Peacebuilding Sup-*

port Office) und einen Peacebuilding-Fonds (PBF) zur Finanzierung einzelner Projekte einzurichten.²⁶

Damit setzten der Sicherheitsrat und die Generalversammlung eine Entscheidung um, die wenige Monate zuvor von der Staatengemeinschaft auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen getroffen worden war und die auf Empfehlungen einer hochrangigen Reformgruppe von 2004 zurückgeht.²⁷ Ende 2010 will man diese neuen Strukturen erstmals einer Überprüfung unterziehen, um ihre Funktionsfähigkeit sicherzustellen und gegebenenfalls Veränderungen vorzunehmen.²⁸

Die Peacebuilding-Kommission

Die Peacebuilding-Kommission wurde als gemeinsames Nebenorgan des Sicherheitsrats und der Generalversammlung eingerichtet. Gegenüber diesen Organen sowie gegenüber dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) erfüllt sie eine unterrichtende und beratende Funktion. Ihre Aufgaben bestehen vor allem darin, konfliktgeschwächten Staaten bei der Entwicklung von nationalen Strategien und Plänen zur Friedenskonsolidierung zu helfen, Ressourcen zu mobilisieren, die Geberseite zu koordinieren und die Umsetzung konkreter Projekte zu steuern und zu kontrollieren. Im Übrigen soll die Kommission dazu beitragen, dass sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft über einen längeren Zeitraum auf die betreffenden Peacebuilding-Prozesse richtet. Ihre Arbeitsergebnisse haben jedoch nur den Charakter von politischen Empfehlungen. Rechtlich verbindliche Beschlüsse mit Außenwirkung kann die Kommission nicht treffen. Diese Verantwortung liegt weiterhin ausschließlich beim Sicherheitsrat. Darüber hinaus zeichnete sich im Zuge der Verhandlungen über die

²⁵ SR-Res. 1645 (2005), 20.12.2005; GV-Res. 60/180, 20.12.2005. Für eine erste Bewertung der neuen Strukturen vgl. Center on International Cooperation/International Peace Institute, *Taking Stock, Looking Forward: A Strategic Review of the Peacebuilding Commission*, New York, April 2008; Volker Franke/Marie-Christine Heinze, »Aus Fehlern lernen? Fazit nach 18 Monaten Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen«, in: *Die Friedens-Warte*, 83 (2008) 1, S. 97–115; Silke Weinlich, »Zwei Jahre Kommission für Friedenskonsolidierung. Mit kleinen Schritten Richtung Erfolg«, in: *Vereinte Nationen*, (2008) 3, S. 108–116; Richard Ponzio, »The United Nations Peacebuilding Commission: Origins and Initial Practice«, in: *Disarmament Forum*, (2007) 2, S. 5–15; Ulrich Schneckener/Silke Weinlich, »Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen. Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Institution«, in: *S+F Sicherheit und Frieden*, 24 (2006) 1, S. 17–21.

²⁶ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], §§ 23, 24.

²⁷ VN-Dok. A/60/L.1*, 20.9.2005 (2005 World Summit Outcome); VN-Dok. A/59/565, 2.12.2004 (A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change).

²⁸ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], § 27.

Einsetzung der Kommission bereits frühzeitig ab, dass sie – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der hochrangigen Reformgruppe – keinerlei Funktionen im Bereich der Frühwarnung und Konfliktprävention wahrnehmen würde. Zu groß waren die Bedenken zahlreicher Schwellen- und Entwicklungsländer, unter der Beobachtung durch ein solches Organ allzu schnell ins Visier westlicher Interventionsbestrebungen zu geraten. Daher beschränkt sich die Zuständigkeit der Kommission nunmehr ausschließlich auf Nachkonfliktsituationen und die Friedenskonsolidierung im engeren Sinne.

Die Peacebuilding-Kommission tritt in verschiedenen Konfigurationen zusammen. Die übergeordnete Steuerungsverantwortung liegt bei einem ständigen Organisationsausschuss (*Organizational Committee*), der unter anderem darüber entscheidet, wann und in welcher Besetzung die Kommission tagt und mit welchen Themen sie sich beschäftigt. Die konkreten Fälle werden dagegen in unterschiedlichen länderspezifischen Formaten (*Country-Specific Meetings*) behandelt. Hinzu kommen eine informelle Arbeitsgruppe zur Auswertung von Erfahrungen (*Working Group on Lessons Learned*), thematische Sitzungen und regelmäßige Treffen mit Vertretern anderer Institutionen innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen.²⁹

Institutionelle Stellung

Faktisch steht die Peacebuilding-Kommission in einer besonderen institutionellen Beziehung zum Sicherheitsrat. Zum einen haben sich die fünf ständigen Ratsmitglieder (P 5) einen permanenten Platz im Organisationsausschuss der Kommission gesichert.³⁰ Zum anderen wurde in den Einsetzungsbeschlüssen geregelt, dass die Peacebuilding-Kommission vorrangig dem Sicherheitsrat als Beratungsgremium zur Verfügung stehen soll. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen ein VN-mandatiertes Friedenseinsatz bereits stattfindet oder geplant wird.³¹ Der ECOSOC, die VN-Generalversammlung oder auch einzelne Mit-

gliedstaaten können die Kommission ebenfalls in Anspruch nehmen, wenn in bestimmten Fällen gewaltsame Eskalationen drohen – allerdings nur unter der Bedingung, dass nicht bereits der Sicherheitsrat mit dem Konflikt befasst ist.³²

Eine Reihe von Staaten, insbesondere aus dem Kreis der Schwellen- und Entwicklungsländer, sieht die Aufgaben der Peacebuilding-Kommission jedoch vor allem darin, wirtschaftliche und soziale Wiederaufbauprojekte zu begleiten und sich eher mit Entwicklungsfragen als mit Sicherheitsaspekten zu befassen. Dementsprechend wurde in den Einsetzungsbeschlüssen unterstrichen, dass die Kommission gerade in der Übergangsphase, in der die Weichen für eine langfristige Entwicklung gestellt werden, auch dem ECOSOC beratend zur Seite stehen soll.³³ Mittlerweile haben sich auf der Arbeitsebene nicht nur direkte Beziehungen zwischen dem Vorsitzenden des Organisationsausschusses und den Präsidenten der Generalversammlung und des ECOSOC entwickelt. Auch die Kontakte zu Vertretern zahlreicher VN-Institutionen und zu anderen internationalen Akteuren wurden ständig erweitert und intensiviert.³⁴ Insgesamt jedoch müssen sich die Arbeitsbeziehungen und Verfahrensabläufe zwischen der Kommission auf der einen Seite und dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem ECOSOC auf der anderen Seite in der Praxis noch einspielen. Obgleich die Grundsätze von Transparenz und Inklusivität bei der Tätigkeit der Peacebuilding-Kommission eine wichtige Rolle spielen, findet ein Großteil der Arbeitstreffen und Konsultationen in nichtöffentlicher Runde statt. Ihre formalen Entscheidungen trifft die Kommission nach dem Konsensprinzip.³⁵ Dies bedeutet, dass jedes Mitglied die Möglichkeit hat, einen Beschluss zu blockieren.³⁶

²⁹ Eine Auflistung der Sitzungen und Aktivitäten der Peacebuilding-Kommission findet sich u.a. in den jährlichen Berichten an die Generalversammlung und den Sicherheitsrat: VN-Dok. A/62/137-S/2007/458, 25.7.2007 (erste Sitzungsperiode); VN-Dok. A/63/92-S/2008/417, 24.6.2008 (zweite Sitzungsperiode).

³⁰ SR-Res. 1646 (2005), 20.12.2005.

³¹ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], § 12, §16.

³² Ebd., § 12.

³³ Ebd., § 17.

³⁴ Vgl. VN-Dok. A/63/92-S/2008/417 [wie Fn. 29].

³⁵ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], § 18.

³⁶ In der Praxis verständigte man sich auf einen pragmatischen Umgang mit dem Konsensprinzip – zumindest bei Verfahrensfragen gilt der Vorschlag des Vorsitzes als akzeptiert, sofern kein Mitglied ausdrücklich widerspricht (»no objection procedure/silence procedure«). Vgl. Security Council Report, *Peacebuilding Commission*, Special Research Report 2008, Nr. 5, 17.10.2008, S. 11.

Der Organisationsausschuss

Der Organisationsausschuss besteht aus 31 Staaten, die innerhalb verschiedener Gremien und Gruppen ausgewählt werden (siehe Anhang, Tabelle 1, S. 35). Deutschland war als Mitglied aus der Kategorie der zehn größten VN-Beitragszahler von Anfang an in der Peacebuilding-Kommission vertreten und wird ihr noch bis Ende 2010 angehören. Die Mitgliedschaft dauert grundsätzlich zwei Jahre, kann aber – wie im Falle Deutschlands – auch verlängert werden. Über die Auswahl der jeweiligen Staaten entscheiden die einzelnen Gremien und Gruppen unabhängig voneinander und auf der Basis sehr unterschiedlicher Wahlverfahren, die auch im zeitlichen Ablauf nicht synchronisiert sind.

Dieses Vorgehen hat sich in der Praxis als problematisch erwiesen. Zum einen wird es dadurch schwierig, unter den Mitgliedern der Kommission einen Regionalproporz einzuhalten, der bei Wahlen im VN-System grundsätzlich eine wichtige Rolle spielt. Dies hat bei der Besetzung bzw. Wiederbesetzung einzelner Sitze bereits zu Verzögerungen und damit zu einer außerplanmäßigen Verlängerung der Amtszeit der jeweiligen Mitglieder geführt, da sich die Ländergruppen nicht innerhalb entsprechender Fristen auf neue Mitglieder einigen konnten. Insbesondere die Gruppe der lateinamerikanischen und karibischen Staaten drängte auf eine stärkere Repräsentanz, während die relativ dominierende Rolle von westlichen Industrieländern – nicht zuletzt bedingt durch die Kategorie der Beitragszahler – auf Kritik stieß.³⁷ Zum anderen verändert sich die Besetzung der Kommission aufgrund der nicht synchronisierten Wahlverfahren in jedem Jahr aufs Neue. Dieser Mangel an Kontinuität kann sich durchaus negativ auf die Diskussions- und Entscheidungsprozesse der Kommission niederschlagen und die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses über deren Rolle behindern.

Der Vorsitzende der Peacebuilding-Kommission und seine zwei Stellvertreter werden im Organisationsausschuss für ein Jahr gewählt. Während der ersten Sitzungsperiode hatte Angola den Vorsitz inne, die Nachfolge übernahm Japan. Seit Januar 2009 führt Chile den Vorsitz. Zu Beginn seiner Tätigkeit war der Organisationsausschuss vor allem damit beschäftigt, grundlegende Verfahrensfragen zu klären. Noch in der ersten formellen Sitzung wurde eine vorläufige Geschäftsordnung verabschiedet, die regelmäßig

überprüft und überarbeitet werden soll.³⁸ Im Mai 2007 beschloss der Organisationsausschuss, die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) künftig zu den Sitzungen der Kommission einzuladen, sofern im Einzelfall keine abweichende Regelung getroffen wird. Den gleichen Status billigte man der Europäischen Union zu, wobei EU-intern lange umstritten blieb, wer den Sitz einnehmen sollte. Schließlich verständigte man sich darauf, dass hinter dem betreffenden Tischschild je ein Vertreter der EU-Kommission und des Rates sitzen sollen.³⁹

Außerdem einigte sich der Ausschuss im Juni 2007 auf ein Verfahren, nach dem unter bestimmten Bedingungen Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen bzw. von NGOs zu formellen Sitzungen im Rahmen der länderspezifischen Konfigurationen zugelassen werden können. Zusätzlich sehen diese Richtlinien auch die Möglichkeit vor, informelle Treffen und Briefings zu veranstalten, bei denen den einschlägigen Organisationen Gelegenheit gegeben wird, sich über die einzelnen Fälle zu informieren und eigene Vorstellungen einzubringen, die dann an die Kommission weitergeleitet werden.⁴⁰

Die länderspezifischen Formate

Ihre eigentlichen Aufgaben nimmt die Peacebuilding-Kommission in länderspezifischen Untergremien wahr, die jeweils über einen eigenen Vorsitz verfügen. Zurzeit stehen vier Länder auf der Agenda der Kommission: seit Oktober 2006 Burundi (Vorsitz: Schweden) und Sierra Leone (Vorsitz: Niederlande), seit Januar 2008 Guinea-Bissau (Vorsitz: Brasilien) und seit Juni 2008 die Zentralafrikanische Republik (Vorsitz: Belgien).

An den formellen und informellen Sitzungen der länderspezifischen Konfigurationen können neben den 31 Mitgliedern des Organisationsausschusses und dem betroffenen Staat auf Antrag auch andere Länder teilnehmen, die ansonsten nicht der Kommission angehören. Dabei handelt es sich nicht zuletzt um

³⁸ VN-Dok. PBC/1/OC/3, 16.5.2007 (Provisional Rules of Procedure of the Peacebuilding Commission, as adopted on 23 June 2006).

³⁹ Vgl. Security Council Report, *Peacebuilding Commission* [wie Fn. 36], S. 9.

⁴⁰ VN-Dok. PBC/1/OC/12**, 29.6.2007 (Provisional Guidelines for the Participation of Civil Society in Meetings of the Peacebuilding Commission).

³⁷ Ebd., S. 4.

wichtige Geber und Truppensteller, aber auch um Anrainerstaaten, die vom jeweiligen Konflikt berührt werden – beispielsweise Ruanda und Uganda im Falle Burundis oder Liberia und Guinea im Falle Sierra Leones. Hinzu kommen Vertreter verschiedener Einheiten innerhalb des VN-Systems, unter anderem der Büros und Missionen vor Ort, sowie Vertreter der internationalen und regionalen Finanzinstitutionen (z.B. der *African Development Bank*) und anderer zwischenstaatlicher Organisationen, insbesondere von Regionalorganisationen (siehe Anhang, Tabelle 2, S. 36).⁴¹

Das Peacebuilding-Unterstützungsbüro

In Umsetzung der Beschlüsse von Sicherheitsrat und Generalversammlung gründete der VN-Generalsekretär innerhalb seines Exekutivbüros ein Peacebuilding-Unterstützungsbüro, das der Peacebuilding-Kommission bei ihrer Arbeit zur Seite steht. Das Büro wird von einem Beigeordneten Generalsekretär (*Assistant Secretary-General*) geleitet.⁴² Diese Person und ihr Stab haben vor allem die Aufgabe, die zahlreichen Peacebuilding-Aktivitäten innerhalb des VN-Systems zusammenzuführen, um Duplizierungen zu vermeiden. Kapazitäten und Expertise anderer Arbeitseinheiten innerhalb des Sekretariats sollen erfasst und für die Peacebuilding-Kommission nutzbar gemacht werden, ebenso die Potentiale der zahlreichen Sonderorganisationen, Fonds und Programme, die sich auf der operativen Ebene mit Aspekten der Friedenskonsolidierung beschäftigen. Zu diesem Zweck wurde eine hochrangige politische Koordinierungsgruppe geschaffen, in der neben dem Peacebuilding-Unterstützungsbüro auch andere Abteilungen und Institutionen durch ihre Leiterinnen und Leiter vertreten sind (*Senior Policy Group on Peacebuilding*).⁴³ Auf der Arbeitsebene tagt diese Gruppe als *Peacebuilding Contact Group*.

⁴¹ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], §§ 7, 11.

⁴² Die Kanadierin Carolyn McAskie fungierte als erste Leiterin des Peacebuilding-Unterstützungsbüros. Seit August 2008 wird es von der amerikanischen VN-Diplomatin Jane Holl Lute geführt. Mit diesem Wechsel wurde im Herbst 2008 auch die organisatorische Struktur des Büros erstmals verändert. Vgl. United Nations Peacebuilding Commission, *Peacebuilding Support Office*, <www.un.org/peace/peacebuilding/pbso.shtml>.

⁴³ In der *Senior Policy Group* sind neben dem Peacebuilding-Unterstützungsbüro folgende Einheiten und Einrichtungen auf der Leitungsebene vertreten: DPKO, DPA, DESA, OCHA, UNHCHR, *UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery*, DOCO.

Auf der operativen Ebene ist das Peacebuilding-Unterstützungsbüro in drei Sektionen unterteilt. Die erste Einheit (*PBC Support Section*) steht der Peacebuilding-Kommission in all ihren Konfigurationen als Sekretariat zur Verfügung und unterstützt die jeweiligen Peacebuilding-Prozesse vor Ort. Eine weitere Sektion (*Financing for Peacebuilding Section*) betreut und überwacht den Peacebuilding-Fonds. Sie hat zudem die Aufgabe, Beziehungen zu aktuellen und potentiellen Gebern zu unterhalten, Finanzierungslücken zu identifizieren und neue Ressourcen zu mobilisieren. Die dritte Sektion (*Policy Planning Section*) beschäftigt sich mit inhaltlichen Analysen und der Verwaltung institutionellen Wissens. Darüber hinaus ist die Einheit in konkrete Planungsprozesse für Missionen eingebunden. Komplettiert wird das Unterstützungsbüro durch ein Team, das dem Generalsekretär bei der Erstellung seiner zahlreichen Berichte zuarbeitet, soweit sich diese mit Fragen des Peacebuilding auseinandersetzen.

Der Peacebuilding-Fonds

Der Peacebuilding-Fonds (PBF) wurde im Oktober 2006 durch den Generalsekretär eröffnet.⁴⁴ Bisher wurden freiwillige Beiträge in Höhe von rund 290 Millionen US-Dollar von mehr als 40 Gebern zugesagt, darunter auch elf Millionen Dollar aus Deutschland (Stand: Januar 2009). Die Bundesrepublik gehört damit zu jenen zehn Staaten, die bislang die größten Beträge in den Topf eingezahlt haben (siehe Anhang, Tabelle 3, S. 37). Mit diesen Geldern sollen vor allem dringend erforderliche Maßnahmen in der Frühphase von Peacebuilding-Prozessen finanziert werden, die von anderen Gebern nicht oder nicht ausreichend unterstützt werden – entweder weil sie bestimmte Risiken scheuen oder weil die Maßnahmen nicht den Kriterien der regulären Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance, ODA*) entsprechen. Damit soll der Fonds auch eine katalytische Wirkung entfalten und für eine möglichst zügige Anschubfinanzierung bestimmter Projekte sorgen, bis sich andere Geber längerfristig bei der Finanzierung engagieren. Der Fonds ist darauf ausgelegt, mehrere Staaten gleichzeitig zu unterstützen. Potentielle Empfänger sind daher nicht nur jene Länder, mit denen sich die Peacebuilding-Kommission

⁴⁴ VN-Dok. A/60/984, 22.6.2006 (Arrangements for Establishing the Peacebuilding Fund). Unter <www.unpb.org> sind sämtliche Aktivitäten des Peacebuilding-Fonds dokumentiert.

offiziell befasst. Ebenso können auch andere Staaten, die sich in einer Phase der Friedenskonsolidierung befinden, Mittel aus dem Fonds beantragen. Insgesamt wurden bisher elf Staaten Gelder aus dem Fonds zugesagt bzw. in Aussicht gestellt (siehe Anhang, Tabelle 4, S. 37).

Die übergeordnete politische Steuerung des Peacebuilding-Fonds obliegt der Generalversammlung. Diese wird, ebenso wie die Peacebuilding-Kommission, in regelmäßigen Abständen vom Generalsekretär über die Aktivitäten des Fonds unterrichtet. Unterstützt wird der Generalsekretär dabei von einer zehnköpfigen unabhängigen Beratergruppe (*PBF Advisory Group*), die zweimal jährlich zusammentritt und Empfehlungen für die weitere Ausgestaltung des Fonds geben soll.⁴⁵ Für die Verwaltung und technische Abwicklung der Zahlungen ist ein spezielles Büro des VN-Entwicklungsprogramms (UNDP) zuständig (*Multi-Donor Trust Fund Office*).⁴⁶ Die Leitung des operativen Geschäfts und insbesondere die Entscheidungen über konkrete Zuwendungen fallen dagegen in den Verantwortungsbereich des Leiters des Peacebuilding-Unterstützungsbüros.

⁴⁵ Die Berater werden u.a. von den Geberländern nominiert und vom Generalsekretär für zwei Jahre ernannt. Vgl. United Nations Peacebuilding Fund, *PBF Advisory Group*, <www.unpbf.org/advisorygroup.shtml>.

⁴⁶ *Memorandum of Understanding Between the United Nations and the United Nations Development Programme Relating to the Management of the Peacebuilding Fund*, 28.6.2006, <[www.unpbf.org/docs/PBF%20MOU%20UN-UNDP%2029Nov2006%20\(FOR%20WEB\).pdf](http://www.unpbf.org/docs/PBF%20MOU%20UN-UNDP%2029Nov2006%20(FOR%20WEB).pdf)>.

Aufgaben und Herausforderungen

Obwohl die neuen Strukturen seit nunmehr zweieinhalb Jahren operativ tätig sind, konnten noch nicht alle institutionell-technischen und politischen Anfangshürden überwunden werden. Insbesondere die Peacebuilding-Kommission hat weiterhin mit Vorbehalten und Zurückhaltung unter den Mitgliedstaaten zu kämpfen. Gleichzeitig ergeben sich durch die Veränderungen im VN-Gefüge neue Herausforderungen, die den gesamten Peacebuilding-Zyklus betreffen. Dieser reicht von der konkreten Auswahl der zu behandelnden Post-Konflikt-Fälle, der Strategieentwicklung und Planung über die Finanzierung, Koordinierung und Steuerung bis hin zum Monitoring der Prozesse vor Ort und zur Auswertung von Erfahrungen.

Fallauswahl

Die Peacebuilding-Kommission ist nicht darauf ausgelegt, möglichst viele Staaten gleichmäßig zu unterstützen. Der Ansatz besteht vielmehr darin, wenige Staaten auszuwählen, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren für eine konzentrierte Förderung in Betracht kommen. Die Entscheidung darüber, mit welchen Staaten sich die Kommission in spezifischen Formaten auseinandersetzt, obliegt dem Organisationsausschuss. Dessen Agenda wird primär durch den Sicherheitsrat und den Generalsekretär bestimmt. In Ausnahmefällen, in denen ein Staat vom Ausbruch oder Wiederaufflammen eines Konflikts bedroht ist, kann die Kommission jedoch auch vom ECOSOC oder von der Generalversammlung um Beratung ersucht werden, sofern nicht der Sicherheitsrat bereits mit der betreffenden Situation befasst ist.⁴⁷ Auf Vorlage des Sicherheitsrats begann die Kommission im Oktober 2006 damit, sich zunächst den Prozessen der Friedenskonsolidierung in Burundi und Sierra Leone zu widmen. Seit 2008 stehen auch Guinea-Bissau und die Zentralafrikanische Republik auf ihrer Agenda. In allen vier Fällen ging die Initiative vom Sicherheitsrat aus, nachdem die jeweiligen Regierungen ausdrücklich um Einschaltung der Peacebuilding-Kommission

ersucht hatten. Mittlerweile ist auch die Regierung der Côte d'Ivoire mit einem entsprechenden Antrag an die Kommission herangetreten.

Maßgeblich für die Auswahl der beiden ersten Staaten – Burundi und Sierra Leone – dürfte die Überlegung gewesen sein, die Peacebuilding-Kommission zu Beginn ihrer Tätigkeit nicht mit allzu komplexen Fällen zu überfordern. In beiden Ländern ist die Kommission vor allem damit beschäftigt, bereits laufende Prozesse zu ordnen und zu koordinieren. Im Gegensatz dazu dürfte die Lage in Guinea-Bissau die Kommission vor eine deutlich größere Herausforderung stellen, spielt das Land doch eine herausragende Rolle im internationalen Drogenhandel. Grundsätzlich kommen für eine Förderung vor allem Staaten in Betracht, in denen die Stabilisierungsphase bereits abgeschlossen und die öffentliche Sicherheit weitgehend wiederhergestellt ist. Mit Blick auf gegenwärtige Konflikte ist es allerdings durchaus denkbar, dass in den kommenden Jahren neben der Côte d'Ivoire auch Haiti, Liberia oder Timor-Leste auf die Agenda der Kommission gelangen werden. Für die Kommission könnte dies bedeuten, dass sie unter Umständen in einem früheren Stadium der Friedenskonsolidierung tätig werden muss.

Eine wichtige praktische Voraussetzung besteht darin, dass die betroffenen Staaten selbst die Bereitschaft mitbringen, sich aktiv auf ein internationales Engagement zur Friedenskonsolidierung einzulassen. Allerdings ist ihre Zustimmung – völkerrechtlich betrachtet – keine zwingende Voraussetzung für eine Befassung der Peacebuilding-Kommission. Im Falle einer festgestellten Friedensbedrohung könnte der Sicherheitsrat die Kommission sogar auf Basis von Kapitel VII der VN-Charta in die Umsetzung von Zwangsmaßnahmen zur Friedenskonsolidierung einbinden. Diese Option wurde verständlicherweise bislang nicht einmal im Ansatz diskutiert, um die Akzeptanz der Kommission nicht zu gefährden. Umgekehrt darf sich jedoch nicht der Eindruck verfestigen, es handle sich bei der Peacebuilding-Kommission um eine »institutionalisierte Geberkonferenz«, deren Ressourcen und Dienste jederzeit von einzelnen Regie-

⁴⁷ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], § 12.

rungen in Anspruch genommen werden können.⁴⁸ Deshalb ist es notwendig, dass die Kommission mittelfristig ihren relativ passiven, primär nachfrageorientierten Ansatz überwindet und stattdessen aktiv den Dialog mit Staaten aus Konflikt- und Krisenregionen sucht.

Darüber hinaus deutet sich noch ein weiteres Problem an: Die Konzentration der Peacebuilding-Kommission auf wenige Fälle erhöht zwar die Chance, dass sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft tatsächlich über einen längeren Zeitraum auf die betreffenden Konflikte richtet und so der nötige Zufluss an Hilfen und Geldern gewährleistet wird. Zugleich aber besteht die Gefahr, dass konfliktgeschwächte Staaten, die sich nicht auf der Agenda der Kommission finden, an Beachtung verlieren und künftig von Gebern vernachlässigt werden, was die jeweilige Problemlage weiter verschärfen könnte. Die Kommission kann der drohenden Entstehung eines »Mehrklassen-Systems« an Konfliktfällen nur dann entgegenwirken, wenn es ihr gelingt, jenseits des operativen Tagesgeschäfts das Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft für die generelle Notwendigkeit von Peacebuilding zu schärfen und auf Notsituationen außerhalb ihrer Zuständigkeit hinzuweisen.

Strategieentwicklung und Planung

Wenn die Entscheidung gefallen ist, dass sich die Peacebuilding-Kommission in einer speziellen Konfiguration mit einem bestimmten Staat befasst, wird eine integrierte Strategie (*Integrated Peacebuilding Strategy*) erarbeitet. Dies beginnt damit, dass die Regierung des betroffenen Staates – möglichst in Absprache mit Vertretern von Zivilgesellschaft und privatem Sektor sowie mit internationalen Partnern – zunächst jene Prioritäten benennt, auf die sich die internationale Hilfe im Rahmen der Friedenskonsolidierung konzentrieren soll. Auf diese Weise will man zu erkennen geben, dass die primäre Verantwortung für die Friedenskonsolidierung bei den jeweiligen Staaten selbst liegt (*ownership*). Daneben unternehmen sowohl die Vorsitzenden der länderspezifischen Formate als auch die Mitarbeiter des Peacebuilding-Unter-

stützungsbüros mehrtägige *Fact-Finding*-Missionen, um sich vor Ort zu informieren, den lokalen Akteuren die Instrumente und Verfahren zu erläutern und Projektideen zu generieren. Die anschließend erstellten Prioritätenpläne (*Priority Plans*) werden dem Peacebuilding-Unterstützungsbüro zugeleitet, dessen Mitarbeiter sie in Abstimmung mit der *Senior Policy Group* prüfen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass es zumindest innerhalb der Vereinten Nationen keine Duplizierungen gibt.

Auf dieser Basis erfolgt in den länderspezifischen Formaten die Entwicklung integrierter Peacebuilding-Strategien, die die bereits auf nationaler Ebene angelaufenen Initiativen ergänzen und so weit wie möglich zusammenführen sollen. Diese Strategien dienen vor allem dazu, Ziele und Herausforderungen für einzelne Bereiche genauer zu beschreiben, mögliche Probleme zu identifizieren und die Verantwortlichkeiten zwischen lokaler Regierung und externen Akteuren zu klären. Sie setzen auch einen Rahmen für konkrete Projekte, die dann gesondert von der Peacebuilding-Kommission im jeweiligen länderspezifischen Format zu bewilligen sind, bevor ihnen aus dem Peacebuilding-Fonds Mittel zugewiesen werden. Die ersten Erfahrungen haben allerdings gezeigt, dass sich dieser Prozess erheblich in die Länge ziehen kann – im Falle von Burundi und Sierra Leone dauerte es im Durchschnitt mehr als sieben Monate, ehe die ersten Projekte finanziert wurden. Mit der Aufnahme Guinea-Bissaus wurde das Verfahren gestrafft, so dass nun die Möglichkeit besteht, bereits auf Grundlage eines vorläufigen Prioritätenplans (*Interim Priority Plan*) erste Mittel zuzuteilen.⁴⁹

In den vier Ländern, mit denen sich die Peacebuilding-Kommission befasst, wurden entsprechende Schwerpunkte definiert (siehe Anhang, Tabelle 5, S. 38). Dabei springt ins Auge, dass in allen Fällen die Reform des Sicherheitssektors ganz oben auf der Tagesordnung steht. Dies betrifft in Burundi, Sierra Leone und Guinea-Bissau in erster Linie Maßnahmen, die dazu dienen sollen, die Unterbringung und die Lebensbedingungen von Soldaten und ihren Familien zu verbessern. Darüber hinaus finden sich konkrete Projekte zur Geheimdienstreform in Burundi oder zur Professionalisierung und Stärkung der Polizei in Sierra Leone. Der zweite wesentliche Bereich umfasst die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Justizreformen. In Burundi und Sierra Leone wurden bei-

⁴⁸ Vgl. auch die Kritik der Bundesregierung im Zweiten Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, 16.7.2008, S. 20, <www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Aktionsplan-Bericht2-Download.pdf>.

⁴⁹ Vgl. VN-Dok. A/63/218-S/2008/522, 4.8.2008 (The Peacebuilding Fund. Report of the Secretary-General), Abs. 11.

spielsweise die nationalen Menschenrechtskommissionen gestärkt und die Ausstattung der Gerichte verbessert, um die hohe Zahl an nicht behandelten oder nicht entschiedenen Rechtsstreitigkeiten zu senken. In diesem Zusammenhang hat sich in Burundi vor allem die Dokumentation und Wiederherstellung von Eigentums- und Bodenrechten als wichtiges Thema herausgestellt; über 8000 Fälle sind hier vor Gericht anhängig. Der dritte Bereich betrifft die Unterstützung guter Regierungsführung (*good governance*). Dabei geht es primär um den Aufbau funktions-tüchtiger Verwaltungsstrukturen; in Burundi wurden dabei etwa Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung finanziert.

Auch wenn der Planungsprozess relativ systematisch angelegt ist, werden bei Durchsicht der einzelnen Projekte mehrere Probleme deutlich. Erstens werden auch Projekte gefördert, die sich nicht ohne weiteres den zuvor festgelegten Schwerpunkten zuordnen lassen – dies mag im Einzelfall unvermeidlich sein, trägt aber nicht zu einer Fokussierung der Peacebuilding-Aktivitäten bei. Zweitens gibt es eine konzeptionelle »Lücke« zwischen den relativ breit formulierten Schwerpunkten und der konkreten Projektebene. Oftmals fehlt es an der Einbettung einzelner Projekte in übergreifende Programme, etwa in ein Konzept zur Sicherheitssektorreform oder zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit. Häufig bleibt unklar, ob und inwieweit diese Vorhaben – beispielsweise die Instandsetzung von 14 Armeekasernen in Burundi – mit weiteren, von anderen Gebern finanzierten Projekten im gleichen Themenfeld verbunden sind. Drittens entsprechen die Unternehmungen größtenteils dem »Wunsch katalog« der jeweiligen Regierung, die faktisch eine Vetoposition bei der Projektauswahl hat und damit den Spielraum für zivilgesellschaftliche Initiativen erheblich einschränkt.

Finanzierung

Eine der größten Herausforderungen für die Peacebuilding-Kommission besteht darin, die Finanzierung von Maßnahmen in einer frühen Phase des Wiederaufbauprozesses zu gewährleisten. Das wichtigste Instrument ist in diesem Zusammenhang der Peacebuilding-Fonds. Er kann allerdings lediglich zur Anschubfinanzierung von Projekten dienen, so dass in der Regel zusätzliche Mittel mobilisiert werden müssen. An diesem Punkt steht wiederum die Kommission in der Verantwortung, regionale und inter-

nationale Finanzinstitutionen sowie bilaterale Geber zu gewinnen, die sich langfristig an der Finanzierung beteiligen. Insbesondere die Vorsitzenden der Länderformate agieren hier als »Anwälte« oder »Lobbyisten« für die jeweiligen Fälle. Sie führen die nötigen Gespräche mit aktuellen und potentiellen Gebern und stellen Kontakte zur lokalen Regierung her, wie etwa im Falle Burundis und Sierra Leones.⁵⁰ Die Mobilisierung privater Gelder und die Entwicklung entsprechender Finanzierungsinstrumente ist ein Anliegen, das von der Peacebuilding-Kommission in Form einer temporären Task Force – unter dem Vorsitz Indonesiens – aufgegriffen wurde.⁵¹

Der Peacebuilding-Fonds hat innerhalb der ersten zwei Jahre das angestrebte Volumen von 250 Millionen Dollar erreicht und sogar übertroffen. Mittlerweile haben 44 Geberstaaten in den Fonds eingezahlt, was auf eine breite Basis schließen lässt. Wenn man sich allerdings die Liste derjenigen genauer ansieht, die freiwillige Beiträge geleistet oder zugesagt haben, wird das Übergewicht westeuropäischer Staaten, verstärkt um Japan und Kanada, deutlich. Zudem entfallen rund 85 Prozent der Einzahlungen auf nicht mehr als zehn Staaten (siehe Anhang, Tabelle 3, S. 37). Bemerkenswert ist, dass die USA sich bisher an dem Fonds nicht beteiligen und die anderen ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats – mit Ausnahme Großbritanniens – nur relativ bescheidene Summen zur Verfügung gestellt haben. Auch Mitglieder der Peacebuilding-Kommission wie Südafrika, Mexiko, Chile oder Indien wären durchaus in der Lage, größere finanzielle Beiträge zu leisten (siehe Anhang, Tabelle 1, S. 35). Eine eher symbolische Unterstützung erfährt der Fonds aus der Golfregion und von asiatischen Staaten; dabei verfügen die betreffenden Länder ebenfalls über die nötigen Ressourcen und sollten gerade aufgrund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung ein Interesse an nachhaltigen Friedensprozessen in der eigenen Region haben. Bislang spiegelt die Verteilung der Beiträge eine Spaltung zwischen Nord und Süd wider, die allerdings weder den realen ökonomischen Bedingungen noch der wachsenden politischen Bedeutung bestimmter Schwellenländer entspricht.

Für die Verteilung der Gelder aus dem Peacebuilding-Fonds gelten Regularien, die 2006 vom Peace-

⁵⁰ Die Vorsitzenden der beiden Länderformate stellten deren jeweilige Aktivitäten beispielsweise der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds vor, aber auch der US-Regierung sowie Gebern in London, Brüssel und Den Haag.

⁵¹ Vgl. Security Council Report, *Peacebuilding Commission* [wie Fn. 36], S. 11.

building-Unterstützungsbüro erarbeitet wurden.⁵² Dabei lassen sich drei Verfahren unterscheiden (siehe Anhang, Tabelle 4, S. 37). Im ersten »Fenster« (*Window I*) werden Projekte in den von der Peacebuilding-Kommission ausgewählten Fällen finanziert. Im zweiten Fenster (*Window II*) kann der VN-Generalsekretär weitere Staaten benennen, die ebenfalls berechtigt sind, Mittel aus dem Fonds zu erhalten, auch wenn sie nicht auf der Agenda der Kommission stehen. Dies betrifft zurzeit Côte d'Ivoire, Liberia, die Komoren, Guinea und Nepal. Bei beiden Varianten geschieht die Mittelallokation und -vergabe auf Grundlage der oben erwähnten Prioritätenpläne und entsprechender Projektbeschreibungen.

Die dritte Möglichkeit (*Emergency Window*) umfasst Maßnahmen, die kurzfristig über ein beschleunigtes Verfahren finanziert werden können, insbesondere dann, wenn die Bemühungen um Friedenskonsolidierung in einem Land akut gefährdet sind. Die Entscheidung trifft dabei der Leiter des Peacebuilding-Unterstützungsbüros, in der Regel nach Absprache mit den VN-Büros vor Ort. In den meisten Fällen floss das Geld an die VN- bzw. UNDP-Büros in den jeweiligen Ländern (u.a. Côte d'Ivoire, Liberia und Haiti), um Projekte zur Herbeiführung politischer Dialoge zwischen Konfliktparteien bzw. gesellschaftlichen Gruppen zu fördern.⁵³ Länder, die bereits auf der Agenda der Peacebuilding-Kommission stehen, können auf diesem Wege zusätzliche Gelder erhalten. In Burundi beispielsweise wurden 2008 infolge wiederaufflammender Gewalt relativ zügig Maßnahmen finanziert, um die Umsetzung des 2006 begonnenen, aber noch immer gefährdeten Friedensprozesses zwischen der Regierung und der Rebellengruppe Palipehutu-FNL zu unterstützen.

Blickt man auf die Verteilung der Gelder, wird deutlich, dass das Gros der Mittel in der Tat den von der Peacebuilding-Kommission behandelten Fällen zugutekommt. In den betreffenden vier Staaten wurden bis Ende Januar 2009 Peacebuilding-Maßnahmen mit einem Kostenrahmen von 86 Millionen Dollar eingeplant und Projektmittel in Höhe von rund 77 Millionen Dollar bewilligt. Ein deutlich geringerer Anteil fließt in Länder, die über das *Window-II*-Verfahren Gelder erhalten: Hier sind 30 Millionen Dollar vorgesehen, allerdings wurden bisher lediglich Mittel für

Liberia, Nepal und Côte d'Ivoire bereitgestellt. Über das *Emergency Window* wurden rund sechs Millionen Dollar ausgezahlt (siehe Anhang, Tabelle 4, S. 37). Der PBF hat damit rund 122 Millionen Dollar verplant und mehr als 90 Millionen Dollar ausgegeben. Da stets ein bestimmter Sockelbetrag erhalten bleiben soll, müssen spätestens Ende 2009 die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, erneut Mittel für den Fonds bereitzustellen. Dieser Umstand verweist auf das Hauptproblem bei der Mobilisierung von Ressourcen: Da sich der PBF – analog zu anderen VN-Fonds – stets aus freiwilligen Beiträgen speist, kann von einer verlässlich geregelten Lastenverteilung, die im Peacebuilding-Bereich eine gewisse Planungssicherheit ermöglichen würde, keine Rede sein.

Koordinierung und Steuerung

Ungeachtet aller Kontroversen über die vorrangigen Aufgaben der Peacebuilding-Kommission bestand von Anfang an Einigkeit darüber, dass sie zu einer besseren Koordinierung zwischen den am Peacebuilding beteiligten Akteuren und zu einer kohärenteren Herangehensweise beitragen sollte. Dies betrifft zum einen das Innenverhältnis zwischen einzelnen VN-Organen und -Institutionen. Gerade die mangelnde Abstimmung zwischen konkurrierenden Abteilungen führt im Organisationsgefüge der Vereinten Nationen immer wieder zu Problemen und Reibungsverlusten. Davon ist auch der Peacebuilding-Bereich nicht ausgenommen, was sich an den zersplitterten Zuständigkeiten innerhalb des Sekretariats zeigt. Hinzu kommen partielle Überlappungen zwischen den Betätigungsfeldern einzelner Sonderorganisationen, Programme und Fonds. So finanzieren etwa der *UN Democracy Fund*, der *Human Security Trust Fund* oder der *Central Emergency Response Fund* auch Maßnahmen, die sich unter dem Peacebuilding-Ansatz subsumieren lassen. An dieser Situation hat sich durch die neue Architektur wenig geändert. Auch das Peacebuilding-Unterstützungsbüro muss seinen Platz innerhalb der Bürokratie erst noch finden. Als relativ kleine Organisationseinheit hat es sich mit zahlreichen anderen Abteilungen und Büros abzustimmen, die wie das DPKO, das DPA oder das *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR) beim UNDP über deutlich mehr Ressourcen verfügen.

Koordinierungsbedarf besteht jedoch auch im Außenverhältnis zwischen den Vereinten Nationen und externen Gebern sowie zwischen den Gebern

⁵² VN-Dok. A/60/984 [wie Fn. 44], Annex (Terms of Reference for the Peacebuilding Fund).

⁵³ Vgl. VN-Dok. A/63/218-S/2008/522 [wie Fn. 49], Annex II (S. 26).

untereinander. Dabei gilt es, Verantwortlichkeiten klarer aufzuteilen, den Informationsaustausch effizienter zu gestalten und das Engagement der Geber in den länderspezifischen Formaten auf bestimmte Bereiche zu konzentrieren. Diese Versuche waren teilweise durchaus erfolgreich, wie die Beispiele der Niederlande, Luxemburgs und Norwegens zeigen, die mit zusätzlichen Mitteln Projekte des Peacebuilding-Fonds in Burundi bzw. in der Côte d'Ivoire unterstützten.⁵⁴

Schließlich erfordert auch die Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und der Gebergemeinschaft auf der einen Seite und den lokalen Akteuren und Empfängern auf der anderen Seite ein erhebliches Maß an Abstimmung und Steuerung. Sobald die ersten Projekte angelaufen sind, muss die Umsetzung der Strategien und Pläne kontinuierlich beobachtet werden, damit sich gegebenenfalls die erforderlichen Anpassungen vornehmen lassen. Während eine gewisse politische und strategische Lenkung durch die länderspezifischen Formate von New York aus erfolgt, ist eine direkte Einflussnahme auf der operativen Ebene nur über die vor Ort tätigen VN-Büros und -Missionen möglich, die unmittelbar mit den einzelnen Projekten vertraut bzw. mit deren organisatorischer Abwicklung befasst sind.

Eine Koordinierungs- und Steuerungsfunktion kann die Peacebuilding-Kommission allenfalls in den von ihr betreuten Fällen übernehmen. Auf die zahlreichen VN-Peacebuilding-Missionen und -Büros, die außerhalb ihrer Agenda unter der Führung der Sekretariats-einheiten DPKO und DPA stehen, kann die Kommission dagegen kaum Einfluss nehmen. Darüber hinaus dürften ihrer Lenkungsfunktion auch politische Grenzen gesetzt sein. Denn die Mitgliedstaaten (von Ausnahmen abgesehen) sind in der Regel nicht bereit, ihre eigenen bilateralen Förderprojekte im Rahmen der länderspezifischen Formate zur Diskussion und Disposition zu stellen und sie in einen internationalen Rahmen einzuordnen – insbesondere wenn es sich dabei um Projekte handelt, die bereits seit längerem laufen und mit denen die Geber besondere Interessen verbinden. Die Kommission hat keine Handhabe, um die in den integrierten Peacebuilding-Strategien enthaltenen Vorgaben auch auf Geberseite verbindlich durchzusetzen und für ein geschlossenes Vorgehen zu sorgen.

⁵⁴ Vgl. VN-Dok. A/63/218-S/2008/522 [wie Fn. 49], Abs. 40ff.

Monitoring und Berichterstattung

Damit die Peacebuilding-Kommission ihre Koordinierungs- und Steuerungsfunktion erfüllen kann, muss sie über die aktuellen Entwicklungen in den jeweiligen Krisenregionen informiert bleiben. Zwar reisen Vertreter der Kommission immer wieder in die betroffenen Staaten, um mit lokalen Akteuren zu sprechen; dabei handelt es sich jedoch nicht um einen formalisierten Mechanismus. Die maßgeblichen Informationen erhält die Kommission vor allem von den VN-Büros und -Missionen vor Ort. Darüber hinaus wurden im Rahmen der länderspezifischen Formate spezielle Monitoring-Strukturen geschaffen, die es der Kommission ermöglichen sollen, die Umsetzung der vereinbarten Strategien und Pläne gezielt zu überwachen.

Im Falle Burundis wurde beispielsweise eine Koordinierungsgruppe gegründet, in der sich die am Wiederaufbau beteiligten Partner vor Ort abstimmen können (*Partners Coordination Group*).⁵⁵ Die Koordinierungsgruppe verfügt über einen technischen Arbeitsstab, ein strategisches Forum und ein hochrangiges politisches Gremium, das der Burundi-Konfiguration der Peacebuilding-Kommission unmittelbar als Ansprechpartner dient. Im Kern geht es darum, dass anhand einer umfassenden Matrix in regelmäßigen Abständen Fortschrittsberichte verfasst und der Burundi-Konfiguration zugeleitet werden. Diese soll sich zweimal im Jahr auf Botschaferebene mit den Fortschrittsberichten befassen und ihrerseits entsprechende Schlussfolgerungen und Empfehlungen an den Sicherheitsrat, die Generalversammlung und den ECOSOC übermitteln. Auf dem ersten Überprüfungstreffen im Juni 2008 wurden konkrete Empfehlungen erarbeitet, die etwa die Einhaltung eines Waffenstillstandsabkommens, die Umsetzung von Reformen im Sicherheitssektor oder die Klärung von Landfragen betreffen.⁵⁶ Ähnliche Monitoring-Systeme sind auch für Sierra Leone und Guinea-Bissau entwickelt worden bzw. in Planung.⁵⁷

⁵⁵ VN-Dok. PBC/2/BDI/4, 27.11.2007 (Monitoring and Tracking Mechanism of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi).

⁵⁶ Vgl. VN-Dok. PBC/2/BDI/9, 24.6.2008 (Recommendations of the Biannual Review of the Implementation of the Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi).

⁵⁷ Vgl. VN-Dok. PBC/2/SLE/1, 3.12.2007 (Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework). Im Juni 2008 übermittelte die Sierra-Leone-Konfiguration der Peacebuilding-Kommission ihre Empfehlungen noch auf der Basis eines Fortschrittsberichts, der von der Regierung Sierra Leones verfasst worden war (VN-Dok. PBC/2/SLE/8, 20.6.2008, Conclusions and Recom-

Unabhängig von solchen länderspezifischen Kontrollmechanismen und den darauf basierenden Empfehlungen muss die Peacebuilding-Kommission jährlich gegenüber der Generalversammlung Rechenschaft ablegen.⁵⁸ Damit soll sichergestellt werden, dass auch diejenigen Staaten, die nicht unmittelbar an der Arbeit der Kommission beteiligt sind, regelmäßig über deren Aktivitäten informiert werden. Darüber hinaus bleibt es der Kommission unbenommen, den Sicherheitsrat, die Generalversammlung und den ECOSOC jederzeit von sich aus über ihre Aktivitäten in den länderspezifischen Formaten zu unterrichten und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen.⁵⁹

Unklar ist jedoch, inwieweit politisch sensible Fragen tatsächlich in der Peacebuilding-Kommission behandelt werden können, etwa wenn es um Menschenrechtsverletzungen, Korruptionsvorwürfe oder Schadensersatzforderungen im Zusammenhang mit Kriegshandlungen geht. Vor allem ist fraglich, in welcher Form die Kommission und der Sicherheitsrat reagieren würden, sollte sich herausstellen, dass die in der Kommission ausgearbeiteten Vorgaben für einen Peacebuilding-Prozess in dem betroffenen Staat systematisch unterlaufen werden, etwa durch Zweckentfremdung oder Veruntreuung von Geldern. Die Kommission könnte dies in ihren Berichten festhalten und gegebenenfalls die Verantwortlichen nennen, um durch öffentliches Bloßstellen (»naming and shaming«) Druck auszuüben; weitergehende Sanktionsmöglichkeiten stehen ihr nicht zur Verfügung. In der Praxis dürfte ein solches Vorgehen allerdings zu erheblichen politischen Spannungen führen. Zum einen ist die Kommission auf einen vertrauensvollen Umgang mit Gebern und Empfängern gleichermaßen angewiesen. Zum anderen wäre es in Konfliktfällen sicherlich schwierig, die zahlreichen Mitglieder der

Kommission mit ihren unterschiedlichen Interessen zu einer einheitlichen Vorgehensweise zu bewegen. Wahrscheinlicher ist daher, dass Kritik eher von einzelnen Mitgliedern der Kommission informell und nichtöffentlich geübt würde. Ebenfalls fraglich ist, ob sich der Sicherheitsrat in einen solchen Fall einschalten würde. Zumindest theoretisch besteht die Möglichkeit, dass er in Extremfällen auch ohne eine entsprechende Empfehlung der Kommission Sanktionen verhängt, sofern etwa der Prozess der Friedenskonsolidierung in einem Land insgesamt bedroht ist.

Analyse und Standardsetzung

Ursprünglich gab es die Idee, dass sich die Peacebuilding-Kommission auch mit konzeptionellen Aspekten der Friedenskonsolidierung befassen sollte. Im Mandat der Kommission hat sich diese Vorstellung letztlich jedoch nur ansatzweise niedergeschlagen. So wird lediglich darauf verwiesen, dass die Kommission auch dem Zweck diene, optimale Verfahrensweisen (*best practices*) für die Friedenskonsolidierung zu entwickeln. Im Rahmen der Vereinten Nationen besteht allerdings nach wie vor ein erheblicher Bedarf an einer systematischen Auseinandersetzung mit übergeordneten Fragen des Peacebuilding.⁶⁰ Zwar verfügen die einzelnen Hauptabteilungen des Sekretariats bereits über eine signifikante Expertise in bestimmten Bereichen. Dennoch stellen sich in diesem Zusammenhang drei konkrete Herausforderungen. Erstens muss sichergestellt sein, dass die vorhandene Expertise effektiv in die jeweiligen Peacebuilding-Prozesse einfließt und den beteiligten Akteuren zugänglich gemacht wird. Zweitens sollten diese Kenntnisse systematisch ausgewertet werden und als institutionelles Wissen abrufbar sein. Drittens muss darüber nachgedacht werden, ob und inwieweit aus den gesammelten Erfahrungen und Lernprozessen allgemeine Normen und Standards gewonnen werden können, an denen sich auch andere Organisationen, Staaten und nichtstaatliche Akteure im Rahmen von Peacebuilding-Prozessen orientieren sollten.

Da die Peacebuilding-Kommission aufgrund ihrer Struktur, ihrer wechselnden Besetzung und ihrer Konzentration auf bestimmte Fälle kaum in der Lage ist,

⁶⁰ Über die Entwicklung von *Lessons-learned*-Kapazitäten bei den Vereinten Nationen siehe Thorsten Benner/Philipp Rotmann, »Learning to Learn. UN Peacebuilding and the Challenges of Building a Learning Organization«, in: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (März 2008) 1, S. 43–62.

mendations of the Biannual Review of the Implementation of the Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework).

⁵⁸ SR-Res. 1645 (2005) und GV-Res. 60/180 [wie Fn. 25], § 15. Vgl. VN-Dok. A/62/137-S/2007/458, VN-Dok. A/63/92-S/2008/417 [wie Fn. 29].

⁵⁹ Im September 2007 leitete beispielsweise das Länderformat für Burundi den Präsidenten der drei VN-Organen erste Schlussfolgerungen und Empfehlungen zu (VN-Dok. PBC/2/BDI/2, 21.9.2007, Peacebuilding in Burundi. Conclusions and Recommendations of the Peacebuilding Commission Following the Report of the Chair of the Burundi Configuration). Für Guinea-Bissau vgl. VN-Dok. PBC/3/GNB/1, 24.9.2008 (Peacebuilding in Guinea-Bissau. Conclusions and Recommendations of the Peacebuilding Commission on the Situation in Guinea-Bissau).

sich über einen längeren Zeitraum vertieften Analysen zu widmen, kommt dem Unterstützungsbüro auf diesem Gebiet eine Schlüsselrolle zu. Dementsprechend verfügt das Büro mit seiner *Policy Planning Section* über eine eigene Arbeitseinheit, die solche Analysen durchführen oder zumindest in Auftrag geben und Forschungsergebnisse nutzbar machen kann. Darüber hinaus setzte der Organisationsausschuss der Kommission bereits 2006 eine informelle Arbeitsgruppe ein, die sich mit der Auswertung von Erfahrungen befasst (*Working Group on Lessons Learned*).⁶¹

Diese Arbeitsgruppe, an deren Sitzungen auch Repräsentanten von NGOs und Forschungseinrichtungen teilnehmen, dient als informelle Plattform, um über thematische Fragen des Peacebuilding zu diskutieren. Behandelt wurden bislang etwa Herausforderungen bei der Durchführung von Wahlen, Formen lokaler Verwaltung, Mechanismen zur Unrechtsaufarbeitung, die Rolle von Binnenvertriebenen sowie der Umgang mit der Umwelt und natürlichen Ressourcen, ebenso Ansätze zur Lösung von Gleichstellungsproblemen, regionale Konfliktlösungsansätze und strategische Rahmenbedingungen des Peacebuilding. Der Ansatz der Arbeitsgruppe könnte auch dazu führen, dass sich langfristig bestimmte Normen und Standards als Richtlinien für ein »Good Peacebuilding« herauskristallisieren, die über einzelfallbezogene Beobachtungen, Erfahrungen und Lektionen hinausgehen. Berücksichtigt werden sollten dabei nicht zuletzt auch völkerrechtliche und ethische Aspekte des Umgangs mit konfliktgeschwächten Staaten und Gesellschaften, etwa Fragen eines »ius post bellum«.⁶²

Ein weiterer Schritt müsste darin bestehen, die Arbeiten des Peacebuilding-Unterstützungsbüros und der Arbeitsgruppe mit jener Expertise zusammenzuführen, die in anderen Abteilungen des VN-Sekretariats, den Sonderorganisationen und weiteren spezialisierten VN-Institutionen vorgehalten wird. Dazu gehört vor allem die *DPKO Peacekeeping Best Practices Section*, die in den meisten Friedensmissionen über *Best Practices Officers* bzw. *Best Practices Focal Points* verfügt; vergleichbare Einheiten existieren beim *UNDP*

Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Da es weder realistisch noch sinnvoll sein dürfte, eine Zentralisierung all dieser Bemühungen anzustreben, wäre das Ziel die Einrichtung einer institutionalisierten Wissensplattform, auf die alle Akteure innerhalb des VN-Peacebuilding-Systems gleichermaßen zugreifen können.⁶³ Darüber hinaus ließen sich wichtige Synergien dadurch erzielen, dass die Arbeitsgruppe der Peacebuilding-Kommission sich stärker mit regionalen Institutionen, NGOs und Forschungseinrichtungen vernetzt. Ein solcher Austausch würde es den Vereinten Nationen auch erleichtern, gezielt Kapazitäten in jenen Mitgliedstaaten zu fördern, die sich durch Teilnahme an Friedenseinsätzen oder durch bilaterale Aktivitäten im Peacebuilding engagieren.

⁶¹ Working Group on Lessons Learned, Special Session, 12.6.2008, *Synthesis Report and Summary of Discussions*; vgl. auch VN-Dok. A/62/137-S/2007/458 [wie Fn. 29], Annex VI, VII, VIII; VN-Dok. A/63/92-S/2008/417 [wie Fn. 29], Abs. 56ff, Annex VI.

⁶² Vgl. Christian Schaller, *Peacebuilding und »ius post bellum«*. Völkerrechtliche Rahmenbedingungen der Friedenskonsolidierung nach militärischen Interventionen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2006 (SWP-Studie 11/2006).

⁶³ Ein erster Ansatz dazu ist das online-basierte Projekt *UN Peacemaker*, siehe <<http://peacemaker.unlb.org>>.

Die Peacebuilding-Kommission: Instrument, Arena oder Akteur?

Ob und in welchem Umfang die neuen Peacebuilding-Strukturen den beschriebenen Aufgaben und Herausforderungen gerecht werden, hängt von einer Reihe Faktoren ab, die teils mit dem institutionellen Design der Peacebuilding-Kommission, teils aber auch mit dem Verhalten der Mitgliedstaaten zusammenhängen. Wie ist vor diesem Hintergrund der Status der Kommission zu bewerten? Handelt es sich um ein *Instrument*, das von den Mitgliedstaaten gegebenenfalls auch zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen genutzt wird? Hat man es eher mit einer *Arena* zu tun, die internationalen Aushandlungsprozessen dient? Oder ist die Kommission ein *Akteur*, der über eine gewisse Handlungsautonomie verfügt und gegenüber anderen Akteuren, insbesondere den Mitgliedstaaten, eigene Akzente setzen kann?⁶⁴ Will man hier zu einer fundierten Einschätzung gelangen, ist der Blick auf fünf Aspekte hilfreich, die in der Literatur zur Charakterisierung und Bewertung internationaler Organisationen bzw. Bürokratien häufig herangezogen werden: Autorität, Autonomie, Ressourcen, Effektivität und Legitimität.⁶⁵

Autorität: Um tatsächlich auf das Verhalten der Mitgliedstaaten und anderer Akteure einwirken zu können, muss die Peacebuilding-Kommission eine gewisse Autorität genießen. In der Realität haben aber weder die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats noch interventionsskeptische Kräfte wie die G77 ein Interesse an einer starken Peacebuilding-Kommission. Dies zeigt sich auch daran, dass insbesondere die USA, China und Russland bisher mit Initiativen (und sogar mit ihrer bloßen Präsenz) in der Kommission sehr zurückhaltend waren. Die Peacebuilding-Kommission verfügt nicht über eine originäre, sondern allenfalls über eine delegierte Form der Autorität, die daraus

erwächst, dass der Sicherheitsrat dem Gremium bestimmte Fälle zur weiteren Bearbeitung überlässt. Bezogen auf diese Einzelfälle – aber nicht mit Blick auf die Gesamtproblematik des Peacebuilding – hat die Kommission (und nicht zuletzt der jeweilige Vorsitzende) durchaus eine gewisse Autorität. Dies gilt allerdings in erster Linie hinsichtlich der VN-internen Prozesse und Ressourcen, weniger hinsichtlich der Politik der einzelnen Mitgliedstaaten. Denn die Kommission ist zwar in der Lage, auf den Einzelfall abgestimmte Prioritäten zu setzen und Peacebuilding-Maßnahmen einen Rahmen zu geben. Sie nimmt aber keinen Einfluss darauf, ob und inwieweit sich andere Akteure – vor allem bilaterale Geber – an diesen Rahmen halten. Insofern sind die Möglichkeiten zur Steuerung und zur Gewährleistung von Kohärenz extrem begrenzt.

Längerfristig könnte der Peacebuilding-Kommission gleichwohl moralische Autorität zuwachsen, die sich zum einen auf konkrete Erfolge in einzelnen Fällen gründet und zum anderen auf die erworbene Expertise und Kompetenz. Fraglich ist hingegen, ob der Sicherheitsrat die Kommission – oder zumindest ihre Vorsitzenden – künftig bei Diskussionen über Krisenregionen oder bei konkreten Beschlüssen, etwa im Zusammenhang mit Sanktionen oder Mandaten, zu Rate ziehen wird. Eine solche Perspektive sollte jedoch verfolgt werden, wenn man den neuen Strukturen zu einer politischen Aufwertung verhelfen will.

Autonomie: Aufgrund ihres institutionellen Designs und ihrer engen politischen Anbindung an den Sicherheitsrat agiert die Peacebuilding-Kommission derzeit innerhalb relativ eng gesteckter Grenzen. Hinzu kommt, dass ihre Mitglieder bislang wenig Interesse erkennen lassen, den Spielraum der Kommission auszuweiten. Immerhin sind die Einsetzungsbeschlüsse so allgemein formuliert, dass eine erweiternde Interpretation des Mandats durchaus möglich wäre. Denkbar ist etwa, dass sich die Kommission aus eigener Initiative mit bestimmten Sachthemen und Krisenregionen befasst und im Außenverhältnis deutlich mehr Akzente setzt, indem sie beispielsweise in Form von Empfehlungen an die Mitgliedstaaten appelliert, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen oder zu unterlassen. Auf der anderen Seite wird die begrenzte Auto-

⁶⁴ Zu dieser Unterscheidung vgl. Clive Archer, *International Organizations*, London, 3. Auflage 2001, S. 68–92.

⁶⁵ Siehe dazu ebd., S. 92–108; Volker Rittberger/Bernhard Zangl, *Internationale Organisationen*, Opladen 2003; Kenneth W. Abbott/Duncan Snidal, »Why States Act through Formal International Organizations«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 42 (1998) 1, S. 3–32; Andrea Liese/Silke Weinlich, »Die Rolle von Verwaltungsstäben internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds«, in: *PVS-Sonderheft 37*, Wiesbaden 2006, S. 491–526.

nomie der Kommission jedoch bereits daran deutlich, dass sie keine alleinige Verfügungsgewalt über die ihr zugedachten Ressourcen aus dem Peacebuilding-Fonds besitzt. Die Kommission ist hier auf die Mitwirkung weiterer Gremien, des VN-Sekretariats und anderer VN-Organisationen angewiesen. Eine größere Autonomie und – damit verbunden – auch eine größere Sichtbarkeit wird die Kommission mittelfristig allerdings nur dann erlangen, wenn sie in der Lage ist, stärker eigene Akzente zu setzen und die VN-interne Debatte über Friedenseinsätze maßgeblich zu prägen. An dieser Stelle sind gerade auch die Vorsitzenden des Organisationsausschusses bzw. der Länderformate gefordert, ihre Rolle aktiv zu gestalten und die eigenen Handlungsmöglichkeiten gegenüber den anderen VN-Organen auszuloten.

Ressourcen: Die neuen Strukturen sind mit neuen personellen und materiellen Ressourcen ausgestattet, die angesichts der Aufgaben allerdings bescheiden sind. Das zeigt sich an der Ausstattung des Peacebuilding-Unterstützungsbüros – gerade in Relation zu anderen Abteilungen innerhalb des VN-Sekretariats oder beim UNDP. Einen weiteren Beleg dafür liefert der Vergleich des Peacebuilding-Fonds mit anderen VN-Fonds: Allein für den Irak, den Sudan oder die DR Kongo wenden die Vereinten Nationen jeweils mehr Geld auf als für den gesamten Peacebuilding-Fonds (siehe Anhang, Tabelle 6, S. 39). Mit anderen Worten: Die VN-Gremien im Allgemeinen und die Peacebuilding-Kommission im Besonderen sind letztlich auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen, entsprechende Beiträge zu leisten. Die Mobilisierung von Ressourcen bleibt insofern eine Daueraufgabe, die durch die neuen Strukturen keineswegs gelöst ist. Selbst jene Mitglieder der Kommission, die prinzipiell in der Lage wären, sich finanziell am Fonds zu beteiligen, sind dazu nicht verpflichtet. Am auffälligsten ist dies mit Blick auf die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder, die sich – mit Ausnahme Großbritanniens – bislang kaum engagieren und damit auch deutlich machen, welchen Stellenwert sie den neuen Strukturen einräumen.

Effektivität: Die Bewertung der neuen Institutionen muss sich auch an der Frage orientieren, ob sie in der Lage sind, effektiv zu handeln und konkrete Resultate zu produzieren. Dabei gilt es unterschiedliche Ebenen in den Blick zu nehmen. Zum einen bezieht sich dieser Aspekt darauf, ob die Peacebuilding-Kommission in ihren internen Abläufen vergleichsweise ergebnisorientiert agieren und zeitnah Maßnahmen beschließen kann. Zum anderen stellt sich die Frage, inwie-

fern Beschlüsse und Aktivitäten eine nachhaltige Wirkung haben – sowohl innerhalb des VN-Systems als auch in den ausgewählten Ländern. Zwar ist es nach anfänglichen Schwierigkeiten gelungen, die Arbeitsfähigkeit der Kommission herzustellen. Als wenig effektiv müssen jedoch die komplizierten und kaum aufeinander abgestimmten Wahlverfahren gelten, die in der Konsequenz eine über längere Zeit gleichbleibende Zusammensetzung der Kommission verhindern und damit ein kontinuierliches Arbeiten erschweren.

Darüber hinaus wurde rasch deutlich, dass die Mitglieder – in Antizipation des Konsensprinzips – dazu neigen, Politik auf Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners zu betreiben. Dies gilt auch für die Auswahl der Fälle und die konkreten Maßnahmen vor Ort, da hier stets Einvernehmen mit der betroffenen Regierung hergestellt werden muss. Anders formuliert: Es wird beschlossen, was konsensfähig ist, und nicht unbedingt, was in der jeweiligen Situation erforderlich wäre. Zudem wird die Effektivität der neuen Strukturen dadurch eingeschränkt, dass die Peacebuilding-Kommission kaum Einfluss auf die bilaterale Geberpolitik hat und auch innerhalb des VN-Systems nicht in der Lage ist, einen Akteur auf bestimmte Prioritäten und Maßnahmen zu verpflichten. Sie kann allenfalls Impulse geben und an andere appellieren, sich an bestimmte Standards bzw. Vereinbarungen zu halten. Sanktionsmöglichkeiten im engeren Sinne hat sie nicht.

Legitimität: Was unter dem Aspekt der Effektivität ein Nachteil sein kann, ist ein Vorzug, wenn es um die Frage geht, ob Verfahren, Beschlüsse und Aktivitäten als legitim anerkannt werden. Denn angesichts des institutionellen Designs kann die Legitimität der Kommission nicht in Zweifel gezogen werden. Die internen Prozesse sind bisher relativ transparent verlaufen, was auch mit der Beteiligung von NGOs und anderen internationalen Organisationen zusammenhängen mag. Als größter Pluspunkt der Kommission erweist sich jedoch ihre Zusammensetzung, da nicht nur eine größere Zahl von Staaten mitwirkt, sondern alle Weltregionen vertreten sind (auch wenn der Regionalproporz nicht immer vollständig gewahrt wird). Wenn es gelingt, alle 31 Staaten für einen Beschluss zu gewinnen, kann dieser durchaus ein erhebliches Maß an Legitimität beanspruchen. Hinzu kommt, dass die Kommission nicht nur eine Brücke zwischen Nord und Süd bildet, sondern als einziges VN-Gremium auch eine inhaltliche Verbindung zwischen den – bei den Vereinten Nationen ansonsten eher getrennten –

Bereichen der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik herstellt. Allerdings hat die Peacebuilding-Kommission von diesem Potential bisher kaum Gebrauch gemacht, was an der Selbstbeschränkung der meisten Mitglieder und der mangelhaften Unterstützung durch wichtige Akteure, etwa die P 5, liegt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die neuen Strukturen durch einen Mangel an Autorität, Autonomie, Ressourcen und Effektivität geprägt sind. Auf der anderen Seite verfügt die Peacebuilding-Kommission über ein relativ hohes Legitimitätspotential. Das institutionelle Design verweist jedoch auf das Spannungsverhältnis von Effektivität und Legitimität, das sich bereits im Vorfeld der Gründung der Kommission andeutete. Während einige der Beteiligten im Namen der Effektivität für ein kleineres Gremium und eine enge Anbindung an den Sicherheitsrat plädierten, war die Mehrheit eher für ein inklusives Gremium, das prinzipiell für alle VN-Organen zugänglich ist. Indem man sich auf ein breites Spektrum an Mitgliedern und die Einbeziehung weiterer Akteure verständigte, wurde letztlich dem Aspekt der Legitimität eine größere Bedeutung zugemessen als der Frage, ob die neuen Strukturen auch tatsächlich effektiv sein können.

Diese Analyse macht deutlich, dass die Kommission bisher weder ein Instrument noch ein Akteur ist. Weder gibt es einen Staat oder einen Verbund von Staaten, der die neuen Strukturen für seine Agenda nutzt und dadurch für eigene Zwecke »instrumentalisiert«, noch kann man der Kommission angesichts der beschriebenen Schwächen eine selbständige Akteursqualität zusprechen. Die Peacebuilding-Kommission lässt sich daher am ehesten als Arena verstehen, die dazu dienen kann, unterschiedliche Interessen auszugleichen und gemeinsame Politiken zu entwickeln. Auf diesem Gebiet existieren durchaus positive Ansätze, gerade mit Blick auf die länderspezifischen Formate und die Entwicklung der integrierten Strategien. Der Arena-Charakter gibt nicht zuletzt auch den jeweiligen Vorsitzenden einen gewissen Handlungsspielraum, da sie zu einem Gutteil die Agenda strukturieren, Beschlussvorlagen ausarbeiten, formelle und informelle Beziehungen innerhalb und außerhalb des VN-Systems knüpfen und – im Falle der Länderformate – eigene Kontakte vor Ort pflegen. Unter diesen Vorzeichen ist die Bedeutung der Vorsitzenden nicht zu unterschätzen, insbesondere dann, wenn sie über eigene Ressourcen und ein entsprechendes Ansehen innerhalb des VN-Systems verfügen, sei es

in Person oder als Vertreter ihres Staates. In einem solchen Fall kann sich ein Vorsitzender durchaus Gehör verschaffen und auf Diskussionen außerhalb der Peacebuilding-Kommission Einfluss nehmen.

Allerdings dürfte die Kommission auf diese Weise kaum eine größere Sichtbarkeit innerhalb der Vereinten Nationen oder gar im internationalen System erlangen, geschweige denn an eigenem Gewicht gewinnen. Deshalb besteht die Herausforderung darin, das Gremium – im Zusammenwirken mit den anderen Strukturen – schrittweise von einer *Arena* in einen handlungsfähigen *Akteur* zu verwandeln, der gegenüber anderen Akteuren ein Mindestmaß an Autorität und Autonomie besitzt. Diese Aufgabe stellt sich sämtlichen Mitgliedern der Kommission, vor allem aber jenen, die auf dem Gebiet des Peacebuilding besondere finanzielle oder personelle Lasten schultern und eine Meinungsführerschaft beanspruchen.

Fazit und Ausblick

Mit den neuen Strukturen sind die grundlegenden Probleme des Peacebuilding innerhalb der Vereinten Nationen noch nicht gelöst. Die Reformen bedeuten allenfalls einen ersten, bescheidenen Schritt hin zu einer Verbesserung der Situation. Auch wenn sich bei der Behandlung individueller Fälle einige Fortschritte eingestellt haben, so bestehen die notorischen Planungs-, Kohärenz- und Koordinationsprobleme fort, und für die Ressourcenfrage gibt es bislang ebenfalls keine befriedigende Antwort. Trotz der Einrichtung des Peacebuilding-Fonds ist insbesondere die Finanzierung von Peacebuilding-Maßnahmen noch immer nicht sichergestellt, was wiederum gravierende Folgen für die operative Politik hat.⁶⁶ Und obwohl die Kommission als einziges Gremium diplomatische, sicherheits- und entwicklungspolitische Aspekte miteinander verbindet, ist sie nicht *der* zentrale Ort für alle Fragen des Peacebuilding innerhalb des VN-Systems. Vielmehr muss sie sich diese Aufgabe mit einer Vielzahl von Organisationen und Gremien teilen. Dadurch drohen die neuen Strukturen im bürokratischen Gefüge der Weltorganisation marginalisiert zu werden.

Diese Situation ist das Resultat bewusster politischer Entscheidungen – was umso bemerkenswerter ist, als die Grundidee bei Schaffung der Kommission darin bestand, im Bereich des Peacebuilding nicht nur eine breitere Beteiligung von Staaten und Organisationen zu ermöglichen, sondern vor allem denjenigen, die sich finanziell und personell bei der VN-Friedenssicherung besonders engagieren, mehr Mitsprache und ein größeres politisches Gewicht einzuräumen. Dieser Aspekt, der durch die Auswahl von je fünf prominenten Beitragszahlern bzw. Truppenstellern als Kommissionsmitgliedern institutionalisiert wurde, kam bisher kaum zum Tragen. Denn die betreffenden Staaten haben keineswegs mehr Einfluss auf die strategischen Fragen des Peacebuilding im VN-Rahmen oder auf die politischen Entscheidungen im Kontext größerer VN-Missionen. Stattdessen wurde ihnen durch die Mitgliedschaft in der Kommission allenfalls die Möglichkeit eröffnet, über relativ kleinteilige Maß-

nahmen mitzuentcheiden – und zwar in ausgewählten Fällen, die nur einen geringen Teil der Gesamtproblematik ausmachen. Insofern müssten gerade jene Beitragszahler und Truppensteller, die nicht permanent im Sicherheitsrat vertreten sind, an einer stärkeren Profilierung der Kommission interessiert sein. Zu diesen Ländern zählt auch die Bundesrepublik. Ein zentrales Anliegen der deutschen VN-Politik sollte es daher sein, in den kommenden Jahren gemeinsam mit anderen auf eine Aufwertung der Kommission hinzuwirken, durch die sich deren bisheriger Arena-Charakter überwinden lässt.

Bei einer solchen strategischen Orientierung gilt es drei Aspekte im Blick zu behalten. Erstens wird eine stärkere Profilierung der Kommission nicht gegen den Sicherheitsrat, sondern nur mit seiner Unterstützung gelingen. In der Praxis bedeutet dies einerseits eine engere – nicht notwendigerweise formalisierte – Anbindung an den Rat, die über eine sporadische Berichterstattung zu Einzelfällen hinausgeht. Andererseits müssen die P 5 (vor allem die USA, Russland und China) stärker in die Arbeit des Gremiums involviert werden. Bisher agieren sie als mäßig interessierte Beobachter oder gar als Bremsen. Sie sollten sich stattdessen als »Scharnier« zwischen Sicherheitsrat und Kommission verstehen. Zweitens muss deutlicher werden, welche Dienste die Kommission gerade auch für den Sicherheitsrat und seine Mitglieder leisten kann. Die Potentiale liegen dabei insbesondere in der Bereitstellung von Expertise, der Auswertung von Erfahrungen, der Koordination von Geberpolitiken, einer besseren Verzahnung zwischen New York und lokalen Akteuren sowie der Erzeugung politischer Aufmerksamkeit für ausgewählte Fälle. Darüber hinaus könnte die Kommission kraft ihrer Zusammensetzung die Legitimität von Beschlüssen des Sicherheitsrats erhöhen, wenn sie im Vorfeld entsprechender Beratungen und Entscheidungen als Forum genutzt würde. Drittens wird die Kommission nur dann in der Lage sein, ihr Potential zu entfalten, wenn es mittelfristig gelingt, die innerhalb der Vereinten Nationen tief verwurzelten, teilweise anachronistischen Nord-Süd-Trennlinien zu überwinden. Entscheidend ist, dass hier tatsächlich neue Formen der Zusammenarbeit im Bereich der VN-Friedens-

⁶⁶ Zu diesen Problembereichen vgl. Schneckener/Weinlich, »Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen« [wie Fn. 25], S. 18ff.

sicherung entwickelt werden, etwa durch eine gezielte Förderung von Süd-Süd-Kooperationen.

Um solche Prozesse voranzubringen, muss die Kommission ihre Arbeit stärker in einem politischen Sinne verstehen und sich über die Behandlung von Einzelfällen hinaus generell mit dem globalen Konflikt- und Krisengeschehen sowie mit übergreifenden Themen befassen. Dies gilt in besonderer Weise für die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und die Reform des Sicherheitssektors, da auf diesen Feldern die meisten Projekte aus dem Peacebuilding-Fonds finanziert werden. Hier könnte die Kommission daher mit entsprechenden Initiativen an andere VN-Gremien, an die VN-Sonderorganisationen, Programme und Fonds oder an die Regionalorganisationen herantreten. Darüber hinaus sollten die verschiedenen *Lessons-learned*-Aktivitäten innerhalb der VN-Bürokratie systematisiert und zusammengeführt werden, um allgemeine Normen und Standards für Peacebuilding zu entwickeln. Dazu muss allerdings die Ausstattung des Peacebuilding-Unterstützungsbüros und seine Stellung innerhalb des VN-Sekretariats verbessert werden.

Zudem sollte die für 2010 geplante Überprüfung zu Reformen führen, die die Akteursqualität der Kommission stärken. Dabei gilt es vor allem die Wahlverfahren zu synchronisieren, so dass eine konstante Beteiligung in dem Gremium gewährleistet ist, und Mechanismen zu entwickeln, mit denen die Aufbringung von Ressourcen eine verlässlichere Grundlage erhält (z.B. Pflichtbeiträge für Mitglieder, Teilfinanzierung über den VN-Haushalt). Schließlich könnte die Kommission dadurch aufgewertet werden, dass sie nicht nur auf VN-Botschafter-Level zusammentritt – wie etwa bei den länderspezifischen Formaten –, sondern von Zeit zu Zeit auch auf Ebene der Außenminister. Damit würde man bestimmten Anliegen ein besonderes Gewicht verleihen und dies auch öffentlich dokumentieren.

Für solche Veränderungen sind Impulse von Staaten nötig, die innerhalb – oder außerhalb – der Kommission eine Führungsrolle übernehmen. Es ist offensichtlich, dass es hier einer kollektiven Anstrengung bedarf, die nicht allein dem New Yorker Apparat mit seinen eingefahrenen Spielregeln überlassen werden sollte. Gefordert sind vielmehr politische Vorgaben und Anstöße aus den jeweiligen Hauptstädten – auch und gerade aus Berlin. Die Bundesregierung sollte daher gemeinsam mit anderen Interessierten die Initiative zur Bildung einer informellen Gruppe von Staaten ergreifen, die sich als »Freunde der Peacebuilding-Kommission« verstehen – unabhängig davon,

ob sie aktuell in dem Gremium vertreten sind oder nicht.

Damit soll kein neues Gremium geschaffen werden, das nur weitere Koordinationsprobleme hervorrufen würde. Im Gegenteil: Diese Gruppe hätte gerade die Aufgabe, Blockaden zu überwinden. Sie sollte den politischen Prozess innerhalb der bestehenden Strukturen fördern, indem sie den jeweiligen Vorsitzenden inhaltlich und materiell unterstützt, in der Kommission Debatten und Initiativen anstößt und für diese bei anderen VN-Organen wirbt. Darüber hinaus könnte sie auf informelle Weise eine Verbindung zu anderen multilateralen Foren (z.B. der G8) und Regionalorganisationen herstellen, die mit Peacebuilding befasst sind, und dort Anliegen der Kommission geltend machen. Die Gruppe sollte sowohl Industrie- als auch Schwellenländer und insbesondere Beitragszahler bzw. Truppensteller umfassen. Konkret wäre es sinnvoll, wenn neben europäischen Staaten auch Länder wie Kanada, Japan, Brasilien, Mexiko, Indien, Indonesien, Nigeria oder Südafrika einer solchen Gruppe angehören würden. Insofern gilt es, den institutionalisierten Multilateralismus, wie er im VN-System zum Ausdruck kommt, um einen flexibleren, informellen Ansatz zu ergänzen – nicht um die neuen Peacebuilding-Strukturen zu konterkarieren, sondern um sie politisch aufzuwerten und davor zu bewahren, auf eine kleinteilige, rein operative und bürokratische Funktion festgelegt zu werden.

Anhang

Abkürzungen

AU	Afrikanische Union	UNHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
BCPR	Bureau for Crisis Prevention and Recovery (UNDP)	UNIOSIL	UN Integrated Office in Sierra Leone
BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi/ UN Integrated Office in Burundi	UNMIK	UN Interim Administration Mission in Kosovo
BONUCA	Bureau des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République Centrafricaine/UN Peacebuilding Support Office in the Central African Republic	UNMIL	UN Mission in Liberia
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale	UNMIN	UN Mission in Nepal
DESA	UN Department of Economic and Social Affairs	UNMIS	UN Mission in the Sudan
DOCO	UN Development Operations Coordination Office	UNOCI	UN Operation in Côte d'Ivoire
DPA	UN Department of Political Affairs (Hauptabteilung Politische Angelegenheiten)	UNODC	UN Office on Drugs and Crime
DPKO	UN Department of Peacekeeping Operations (Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze)	UNOGBIS	UN Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo	UNTAC	UN Transitional Authority in Cambodia
ECOSOC	UN Economic and Social Council	UNTAES	UN Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium
ECOWAS	Economic Community Of West African States	UNTAET	UN Transitional Administration in East Timor
G8	Gruppe der Acht (Forum der acht wirtschaftlich und politisch führenden Nationen)	UNTEA	UN Temporary Executive Authority (West New Guinea/West Irian)
G77	Gruppe der 77 (Zusammenschluss von Schwellen- und Entwicklungsländern)	ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
GV-Res.	Resolution der VN-Generalversammlung		
IWF	Internationaler Währungsfonds		
MDG	UN Millennium Development Goals		
MINUSTAH	Mission des Nations Unies de stabilisation démocratique en Haiti/UN Stabilization Mission in Haiti		
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/ UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo		
NGO	Non-governmental organization		
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten		
OCHA	UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs		
ODA	Official Development Assistance		
OIC	Organization of the Islamic Conference		
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa		
P 5	Die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats		
PBC	Peacebuilding Commission		
PBF	Peacebuilding-Fonds		
SR-Res.	Resolution des VN-Sicherheitsrats		
UCDP	Uppsala Conflict Data Program		
UNAMA	UN Assistance Mission in Afghanistan		
UNAMI	UN Assistance Mission for Iraq		
UNDG	UN Development Group		
UNDP	UN Development Programme		

Tabellen

Tabelle 1

Die 31 Mitglieder der Peacebuilding-Kommission und ihre Einzahlungen in den Peacebuilding-Fonds, Periode 1.1.2009 bis 31.12.2010 (Angaben in US-Dollar, Stand: Januar 2009)^a

1. Sieben Mitglieder des Sicherheitsrats (inklusive P 5)	Burkina Faso	0
	China	2 000 000
	Frankreich	2 881 600
	Großbritannien	35 897 400
	Mexiko	100 000
	Russland	2 000 000
	USA	0
2. Sieben Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC)	Algerien	0
	EL Salvador	0
	Guinea-Bissau	0
	Luxemburg	1 256 551
	Marokko	5 000
	Polen	100 000
	Republik Korea	3 000 000
3. Fünf der zehn wichtigsten Beitragszahler zum VN-Haushalt	Deutschland	11 000 000
	Japan	20 000 000
	Kanada	18 765 294
	Niederlande	46 456 518
	Schweden	54 555 181
4. Fünf der zehn wichtigsten Truppensteller für militärisches Personal und zivile Polizeikräfte in VN-Missionen	Bangladesch	0
	Indien	2 000 000
	Nigeria	0
	Nepal	0
	Pakistan	0
5. Sieben Mitglieder, die von der Generalversammlung gewählt werden	Benin	0
	Chile (Vorsitz)	60 000
	Georgien	0
	Jamaika	0
	Südafrika	0
	Thailand	0
	Uruguay	0

^a Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren kann die Mitgliedschaft einzelner Staaten in der Peacebuilding-Kommission auch vor dem 31.12.2010 enden.

Tabelle 2
Länderspezifische Formate der Peacebuilding-Kommission (Stand: Januar 2009)

Format	Teilnehmer (neben den 31 Mitgliedern der PBC und dem betroffenen Staat)
Burundi Vorsitz weitere Staaten VN-Vertreter Internationale Organisationen	Schweden Ägypten, Belgien, Dänemark, Kenia, DR Kongo, Kroatien, Norwegen, Ruanda, Tansania, Uganda Vertreter des Generalsekretärs, VN-Sonderbeauftragter für die Großen Seen Afrikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Union, East African Economic Community, Economic Commission for Africa, Economic Community of Central African States, Internationale Organisation der Frankophonie, Interparlamentarische Union
Sierra Leone Vorsitz weitere Staaten VN-Vertreter Internationale Organisationen	Niederlande Ägypten, Brasilien, Ghana, Guinea, Irland, Italien, Liberia Vertreter des Generalsekretärs, VN-Sonderbeauftragter für Westafrika Afrikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Union, Economic Commission for Africa, Economic Community of West African States (ECOWAS), Mano River Union, Zentralbank der westafrikanischen Staaten, Commonwealth
Guinea-Bissau Vorsitz weitere Staaten VN-Vertreter Internationale Organisationen	Brasilien Angola, Gambia, Ghana, Guinea, Italien, Kap Verde, Mosambik, Niger, Portugal, São Tomé und Príncipe, Senegal, Spanien, Timor-Leste Vertreter des Generalsekretärs, UNDP, UNODC Afrikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Union, ECOWAS, Gemeinschaft der Portugiesischsprachigen Länder, Internationale Organisation der Frankophonie, Union économique et monétaire ouest africaine
Zentralafrikanische Republik Vorsitz weitere Staaten VN-Vertreter Internationale Organisationen	Belgien Angola, Gabun, Kamerun, Kongo, DR Kongo, Libyen, Tschad Vertreter des Generalsekretärs, UNDP Afrikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Union, Economic Commission for Africa, Economic Community of Central African States, Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), Internationale Organisation der Frankophonie

Tabelle 3
Top-10-Einzahler in den Peacebuilding-Fonds
(Angaben in US-Dollar, Stand: 31.1.2009)

Rang	Geber	Einzahlung	Zusage
1	Schweden	54 555 181	54 555 181
2	Niederlande	46 456 518	18 518 518
3	Großbritannien	35 897 400	59 754 259
4	Norwegen	32 124 458	32 124 458
5	Japan	20 000 000	20 000 000
6	Kanada	18 765 294	18 765 294
7	Irland	12 600 000	12 600 000
8	Spanien	12 001 998	12 001 998
9	Deutschland	11 000 000	11 000 000
10	Dänemark	8 878 509	8 878 509

Quelle: United Nations Peacebuilding Fund, *Pledges, Commitments and Deposits*, <www.unpbf.org/pledges.shtml>.

Tabelle 4
Finanzierung durch den Peacebuilding-Fonds (Angaben in US-Dollar, Stand: 31.1.2009)

	Land	Zusage	Genehmigte Projekte
Window I	Burundi	35 000 000	32 836 315
	Guinea-Bissau	6 000 000	5 686 889
	Sierra Leone	35 000 000	32 669 828
	Zentralafrikanische Republik	10 000 000	6 044 290
	Zwischensumme Window I	86 000 000	77 237 322
Window II	Côte d'Ivoire	5 000 000	5 000 000
	Guinea	-	-
	Komoren	-	-
	Liberia	15 000 000	5 122 569
	Nepal	10 000 000	-
	Zwischensumme Window II	30 000 000	10 122 569
Window III »Emergency Projects«	Projekte in Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea, Haiti, Kenia, Liberia, Zentralafrikanischer Republik	5 860 903	6 353 903
	Zwischensumme Window III	5 860 903	6 353 903
	Gesamtsumme Window I, II & III	121 860 903	93 713 794

Quelle: United Nations Peacebuilding Fund, *Bridging the Gap between Conflict and Recovery*, <www.unpbf.org/index.shtml>.

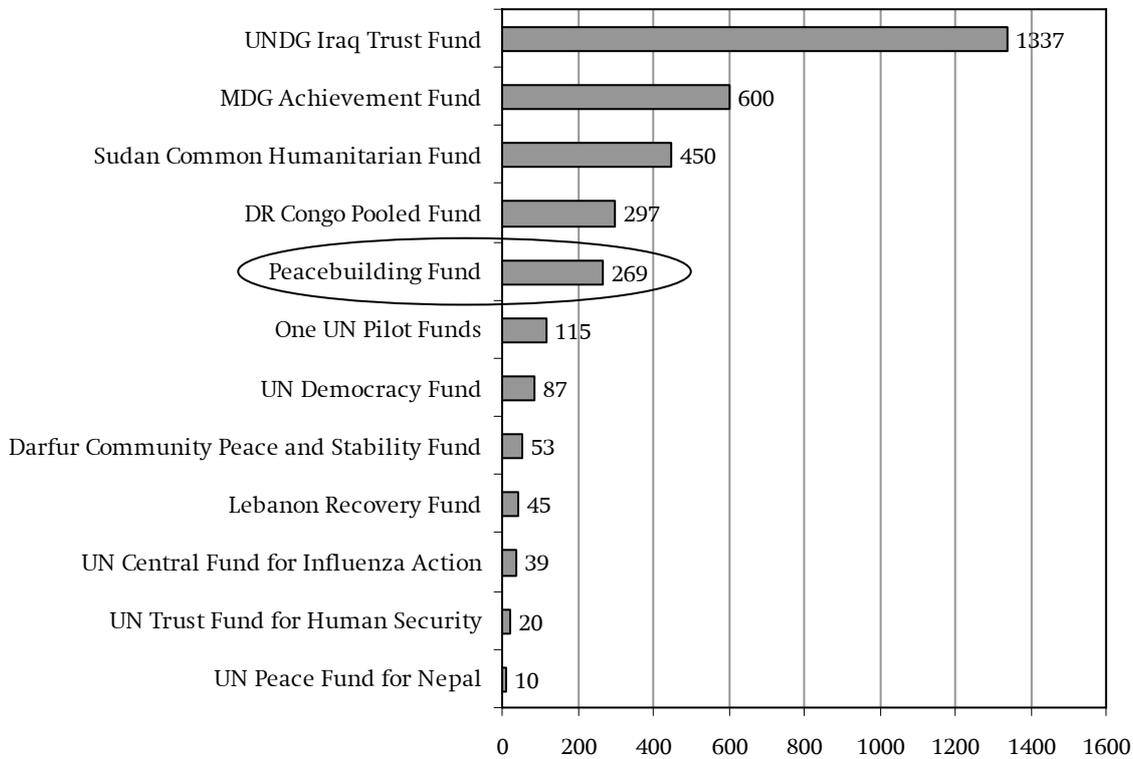
Tabelle 5
Schwerpunkte von Peacebuilding-Aktivitäten (Stand: Oktober 2008)

Fälle	Prioritäten/Schwerpunkte
Burundi	<ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung von guter Regierungsführung ■ Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, insbesondere mit Blick auf Sicherheitskräfte ■ Stärkung der Justiz, Förderung der Menschenrechte, der Versöhnung und der Aufarbeitung von Kriegsverbrechen ■ Bearbeitung von Landkonflikten und kommunale Wiederaufbaumaßnahmen, insbesondere für benachteiligte Bevölkerungsgruppen <p>➔ bisher 17 Projekte bewilligt</p>
Sierra Leone	<ul style="list-style-type: none"> ■ Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ■ Reform des Justiz- und Sicherheitssektors ■ Förderung von Demokratie und <i>good governance</i> ■ Kapazitätsaufbau im öffentlichen Dienst ■ Verbesserungen im Energiesektor (v.a. Stromversorgung) <p>➔ bisher 14 Projekte bewilligt</p>
Guinea-Bissau	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reform der öffentlichen Verwaltung ■ Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Reformen im Sicherheitssektor ■ Förderung der beruflichen Bildung und Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ■ Unterstützung für benachteiligte Bevölkerungsgruppen <p>➔ bisher 4 Projekte bewilligt</p>
Zentralafrikanische Republik	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reform des Sicherheitssektors ■ Förderung von guter Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit ■ Unterstützung für vom Konflikt besonders betroffene Bevölkerungsgruppen <p>➔ bisher 11 Projekte bewilligt</p>

Quellen: VN-Dok. PBC/1/BDI/4*, 30.7.2007 (Strategic Framework for Peacebuilding in Burundi); VN-Dok. PBC/2/SLE/1, 3.12.2007 (Sierra Leone Peacebuilding Cooperation Framework).

Tabelle 6

Finanzielle Ausstattung des Peacebuilding-Fonds im Vergleich zu anderen VN-Fonds
(Angaben in Mio. US-Dollar, Stand: 31.5.2008)



Quellen: UNDP, *PBF First Consolidated Annual Progress Report*, Presentation to PBF Donors Briefing Meeting, New York, 24.6.2008, <www.unpbf.org/reports_presentations.shtml>.