



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom
Geschwister-Scholl-Institut
für Politikwissenschaft

2018

Merlina Inge Herbach

**Staatliche Koordination von
Friedenspolitik in den
Vereinten Nationen. Warum
wurde die Peacebuilding
Commission der Vereinten
Nationen gegründet?**

Bachelorarbeit bei
Dr. Moritz Weiß
2017

Inhaltsverzeichnis

1	Historischer Neustart oder Scheinreform?.....	1
2	Die Peacebuilding Commission.....	2
3	Vorgehen.....	4
3.1	Theorieauswahl.....	4
3.2	Methodik.....	5
3.3	Analysematerial.....	6
3.4	Fallauswahl.....	7
4	Ansatz von Hawkins et al.....	8
4.1	Theorie.....	8
4.2	Hypothese und Kriterienkatalog.....	10
4.3	Ideale Kausalkette.....	11
5	Ansatz von Ian Hurd.....	12
5.1	Theorie.....	12
5.2	Hypothese und Kriterienkatalog.....	14
5.3	Ideale Kausalkette.....	15
6	Analyse der Gründung der PBC.....	16
6.1	Vorschlag.....	16
6.2	Diskussion.....	18
6.3	Entwurfsresolution.....	26
6.4	Verabschiedung der Resolution.....	26
7	Fazit.....	28
8	Literaturverzeichnis.....	31
9	Quellenverzeichnis.....	33

Eigenständigkeitserklärung

1 Historischer Neustart oder Scheinreform?

Ende Dezember 2005 wurde die sogenannte Peacebuilding Commission mit einer gemeinsamen Resolution des Sicherheitsrates und der Generalversammlung als neues Organ der Vereinten Nationen ins Leben gerufen (vgl. Paris 2008: 420). In der Literatur gilt sie daher oft als historische Reform, die einen Neuanfang der Vereinten Nationen markiert (vgl. Murthy 2007: 40). Andererseits wird sie auch als Mittel für eine größere Einflussnahme von Staaten ohne ständigen Sitz im Sicherheitsrat verstanden, die auf absehbare Zeit keine andere Möglichkeit für die Stärkung ihrer Position sehen (vgl. Schneckener; Weinlich 2005: 8).

Die Peacebuilding Commission (PBC) der Vereinten Nationen (in der deutschen Literatur auch „Kommission zur Friedenskonsolidierung“ (Schneckener; Weinlich 2006: 17)), stellt jedoch nicht nur einen Wandel in der Reformpolitik der Vereinten Nationen (VN), sondern, und vor allem auch, in der Friedenspolitik der VN dar. Schließlich war diese bisher durch ein unkoordiniertes und uneinheitliches Vorgehen gekennzeichnet. Dieses Vorgehen führte oftmals zu finanziellen Engpässen und anderer Ressourcenknappheit, was wiederholt Misserfolge von Friedensmissionen bedingte (vgl. Schneckener; Weinlich 2006: 18ff./Murthy 2007: 47). Durch die am 31. Dezember 2005 eingesetzte PBC, sowie die damit verbundenen finanziellen und administrativen Strukturen, sollen die Bemühungen der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung¹ besser koordiniert werden. Dies soll zu erfolgreicherer Aufbauarbeit nach Kriegs- und Konfliktzuständen und somit längerfristigem Frieden in betroffenen Regionen führen (vgl. Paris 2008: 420).

In der politikwissenschaftlichen Diskussion wurde die Rolle der PBC als neues Instrument der internationalen Friedenspolitik jedoch vernachlässigt und, wie zu Beginn bereits erläutert, eine Einordnung der Kommission in die Reformdebatte der VN vorgenommen. Es wurden daher hauptsächlich mögliche Zukunftsmodelle und Arbeitsweisen der Kommission diskutiert und so Rückschlüsse auf mögliche weitere Reformen gezogen. Die folgende Arbeit soll jedoch eine differenziertere Antwort auf die Frage „Warum wurde die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen gegründet?“ bieten und damit thematisch in der Lücke der aktuellen Debatte angesiedelt werden.

¹ „Friedenskonsolidierung“ stellt die deutsche Übersetzung zum englischen Wort „peacebuilding“ dar.

Es soll gezeigt werden, dass die Betrachtung der Peacebuilding Commission in der politikwissenschaftlichen Debatte über das Verständnis als Scheinreform oder Reformkompromiss hinausgehen muss. Denn die Gründung der Kommission kann nicht einzig auf den Wunsch nach Veränderungen der Machtstrukturen innerhalb der VN zurückgeführt werden, sondern muss besonders im Licht eines bisher erfolglosen und verbesserungsbedürftigen Vorgehens der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung gesehen werden. Um dies zu gewährleisten, werden Äußerungen der Staatenvertreter und Vertreterinnen und deren Handlungen, in Form von Auszügen aus Resolutionen und anderen offiziellen Dokumenten, analysiert. Dabei dienen zwei konkurrierende Theorien als Erklärungsansätze, anhand derer der gesamte Gründungsprozess abgebildet und analysiert werden soll. So wird die Arbeit zeigen, dass die Motivation der Staaten, die PBC zu gründen, auf zwei Hauptaspekten basiert. Zum einen auf der Abwägung von Kosten und Nutzen der bisherigen Friedenskonsolidierungsmaßnahmen. Zum anderen auf dem Wunsch der Staaten nach einer Aufrechterhaltung der Legitimität der VN im Bereich der internationalen Friedenspolitik, die durch einen Legitimitätsverlust des Sicherheitsrates gefährdet war. Die Beantwortung der Forschungsfrage kann daher auch einen Beitrag zur Diskussion, warum Staaten ihre Friedenpolitik im Allgemeinen in den VN koordinieren, leisten.

Im Folgenden sollen die beiden konkurrierenden Ansätze, sowie das genaue methodische Vorgehen der Arbeit näher erläutert werden. Zunächst aber erfolgt eine detaillierte Beschreibung der Peacebuilding Commission, um somit ein Verständnis für die Bedeutung der Kommission innerhalb der VN und auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik zu erlangen.

2 Die Peacebuilding Commission

Die so genannte Peacebuilding Commission der VN, kurz PBC, wurde am 20. Dezember 2005 mit einer gemeinsamen Resolution von Generalversammlung (GV) und Sicherheitsrat (SR) ins Leben gerufen und nahm im Juni 2006 ihre Arbeit auf (vgl. Jenkins 2013: 76). Dabei wurde die Resolution im Sicherheitsrat einstimmig angenommen, in der Generalversammlung fand eine Annahme ohne Abstimmung statt (vgl. UNBISNET 2017 a/b). Resolutionen können in der Generalversammlung ohne Abstimmung verabschiedet werden, wenn der Präsident der Versammlung zuvor alle Mitgliedstaaten konsultiert und so eine Einigung erreicht hat (vgl. United Nations 2016).

Der zentrale Teil der PBC, das Organisationskomitee, besteht aus insgesamt 31 Mitgliedern. Jeweils sieben Mitglieder werden von der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat, und dem Wirtschafts- und Sozialrat ernannt. Außerdem sind sowohl die fünf größten Truppensteller, als auch die fünf größten Beitragszahler als Mitglieder vertreten. Die Amtszeit aller Mitglieder beträgt zwei Jahre, mit der Möglichkeit einer uneingeschränkten Wiederwahl (vgl. Jenkins 2013: 46). In sogenannten ‚country-specific meetings‘ werden die Mitglieder zudem von internen und externen Experten relevanter Fachrichtungen unterstützt (vgl. General Assembly 2005h: 3/Security Council 2005b: 3). Permanente Unterstützung leisten der Peacebuilding Fund (PBF), zur schnellen Übergangsfinanzierung von Projekten, und das Peacebuilding Support Office (PBSO), zur Verwaltung und Koordination der einzelnen Stellen. Sie bilden gemeinsam mit der PBC die so genannte „Peacebuilding Architecture“ der VN (vgl. Jenkins 2013: 44).

Das Mandat der Kommission wurde durch die bereits angesprochenen Resolutionen bestimmt. Demnach kann die PBC nur tätig werden, wenn sie vom Sicherheitsrat, der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat, jeweils in Einvernehmen mit dem betroffenen Staat, einem betroffenen Staat selbst oder dem Generalsekretär der VN dazu aufgefordert wird. Das Verhältnis von Kommission und Sicherheitsrat ist maßgeblich durch Art.12 UNC (Charta der Vereinten Nationen) gekennzeichnet. Demnach kann die PBC von den genannten Organen oder einem betroffenen Land nur angerufen werden, wenn der zu behandelnde Fall nicht bereits auf der Agenda des Sicherheitsrates steht. Der Generalsekretär der VN kann die Kommission jedoch unabhängig der Tätigkeiten des Sicherheitsrates anrufen (vgl. General Assembly 2005h: 4/Security Council 2005b: 4). Somit können Länder, die von dem Generalsekretär auf die Agenda der PBC gesetzt wurden und zeitgleich auf der Agenda des SR stehen, von diesem nicht in seine alleinige Zuständigkeit zurückgeführt werden.

Die Arbeit der PBC gliedert sich in drei Kernbereiche. Zum einen soll sie Strategien zur Stabilisierung von Frieden herausarbeiten, sowie alle relevanten Akteure versammeln und koordinieren. Zum anderen soll sie neue Strukturen und Institutionen schaffen, die zur Überwindung von Krieg beitragen und anschließend Strategien zur Friedenserhaltung und Entwicklung unterstützen. Als letzten Aufgabenbereich formuliert die Resolution die Beratung und das Bereitstellen von Informationen für alle beteiligten Akteure, die Sicherstellung der anfänglichen Überbrückungsfinanzierung, die Entwicklung von „best practices“ (General Assembly 2005h: 5/Security Council 2005b: 5), die verallgemeinerbare Vorgehensmuster darstellen, sowie das Erhöhen der internationalen Aufmerksamkeit für gefährdete Staaten und ihre Situation (vgl. General Assembly 2005h: 2/Security Council 2005b: 2).

Alle Beschlüsse der PBC werden im Konsens getroffen und haben reinen Empfehlungscharakter. Sie sind daher weder für die Mitglieder der VN, noch für ihre Gremien und Organe bindend (vgl. General Assembly 2005h:4/Security Council 2005b: 4). Zusammenfassend kann somit gesagt werden, dass die Peacebuilding Commission der VN ein Beratungsorgan ohne Möglichkeit der Eigeninitiative ist, das den Rückfall von Staaten in einen Kriegszustand nach Beendigung eines Krieges verhindern und zu dauerhaften Friedensstrukturen in solchen Ländern beitragen soll (vgl. Jenkins 2013: 50).

3 Vorgehen

Nachdem bereits Struktur und Aufgabenbereich der Peacebuilding Commission detailliert erläutert wurden und so ein genauer Überblick über die tatsächlichen Befugnisse und das Verhältnis der PBC zu anderen Organen der VN geschaffen wurde, wird nun das weitere Vorgehen der Arbeit dargestellt. Zunächst werden Theorieauswahl, Methode, Analysematerial und Fallauswahl erläutert, um im Anschluss daran mit der Untersuchung der Forschungsfrage fortzufahren.

3.1 Theorieauswahl

Da die PBC in Form der beiden Resolutionen durch die Mitglieder der VN eingesetzt wurde, wird die Untersuchung bei der Motivation der Mitgliedstaaten, eine solche Kommission zu gründen, ansetzen. Dazu werden zwei konkurrierende Erklärungsansätze in Form zweier Theorien getestet.

Zum einen wird die politikwissenschaftliche Delegationstheorie von Hawkins et al. herangezogen. Die Autoren dieser Theorie gehen von Kosten-Nutzen Abwägungen und rationalen Überlegungen der Staaten aus, die zu einer Abgabe von Aufgaben in Form von Delegation führen (vgl. Hawkins et al. 2006: 6f.). Dieser Theorie wird die Legitimitätstheorie von Ian Hurd entgegengestellt. Er geht davon aus, dass das Verhältnis von Staaten zu internationalen Organisationen (IOs) vor allem durch den staatlichen Glauben an die Legitimität der entsprechenden Organisation gekennzeichnet ist (vgl. Hurd 2002: 36).

Im weiteren Verlauf der Arbeit soll nun untersucht werden, welche der beiden Theorien mehr Erklärungskraft zur Untersuchung der Forschungsfrage aufweist und so außerdem einen Beitrag zur bereits angesprochenen übergeordneten Debatte leisten kann.

3.2 Methodik

Aufgrund der Begrenzung der Bearbeitungszeit, sowie des Umfangs dieser Arbeit, kann keine umfassende Prozessanalyse getätigt werden. Da jedoch nur eine Untersuchung und Analyse des Gründungsprozesses die Forschungsfrage zufriedenstellen beantworten kann, wird ein an diese Methode angelehntes Verfahren angewendet. Dieses gestaltet sich nach dem Vorbild von Peter A. Halls „systematic process analysis“ (Hall 2006: 24) und soll eine kurze, jedoch prägnante, theoriegestützte Analyse des Prozesses gewährleisten.

Hierzu wird zunächst aus jeder Theorie eine Hypothese abgeleitet und ein semantischer Kriterienkatalog erarbeitet, der aufzeigen soll, welche Beobachtungen gemacht werden müssen, um die jeweilige Theorie zu stützen. Anschließend wird sowohl für die Delegations- als auch für die Legitimitätstheorie eine jeweils ideale Kausalkette des Gründungsprozesses der PBC dargestellt. Diese soll ergänzend zu den jeweiligen Kriterienkatalogen wirken und verdeutlichen, welche Prozesse neben den Einzelbeobachtungen gemäß der jeweiligen Theorie von statten gegangen sein müssten.

Der Zeitraum des Gründungsprozesses, und somit der Kausalkette, wird dabei von Dezember 2004 bis Dezember 2005 gefasst. Anhand des tatsächlichen Gründungsprozesses kann diese Kausalkette in insgesamt vier Schritte gegliedert werden. Sie beginnt mit einem Vorschlag, der im Anschluss diskutiert wird. Diese Diskussion endet schließlich in einem Resolutionsentwurf, der wiederum aufgenommen wird und schließlich zur Verabschiedung einer Resolution führt, womit der Gründungsprozess abgeschlossen wird. Zwar hat Edward Luck in seinem Aufsatz insgesamt sechs Schritte in VN-Reformprozessen erkannt, die vier eben beschriebenen Schritte bilden jedoch auch in seinen Ausführungen den Rahmen und können daher auch in dieser Untersuchung als wichtige Eckpunkte des Gründungsprozesses der PBC herangezogen werden (vgl. Luck:2005: 407ff.)². Gleiches gilt für Rob Jenkins, der eine größere Zeitspanne als Gründungsprozess gewählt hat, um so auf die schon lange vor 2004 bestehenden Reformbemühungen aufmerksam zu machen. Dennoch lassen sich auch hier die vier gewählten Grundschritte erkennen (vgl. Jenkins 2013: 57-72).

² In seiner Beschreibung der Schritte eines VN-Reformprozesses wird Luck fast polemisch. Da die Abhandlung jedoch den Titel „How Not to reform the United Nations“ trägt, kann diese sprachliche Gestaltung als Unterstützung seiner These gesehen werden. Die Objektivität seiner Beobachtung ist weiter gegeben, was durch andere Autoren wie beispielsweise Jenkins, sowie den hier aufgezeigten Prozess gestützt wird.

Die so aufgezeigten Idealprozesse werden anschließend geprüft. Hierzu werden zum einen Statements, die innerhalb des Untersuchungszeitraums von Vertretern³ von ausgewählten VN-Mitgliedern getätigt wurden, anhand der jeweiligen Kriterienkataloge analysiert. Zum anderen werden Prozesse, dargestellt durch Zwischenergebnisse, untersucht und mit den idealen Kausalketten der beiden Theorien abgeglichen. Der Abgleich des so aufgezeigten tatsächlichen Gründungsprozesses mit den jeweiligen Idealprozessen soll Aufschluss darüber geben, welche der beiden Theorien zur Beantwortung der Forschungsfrage herangezogen werden kann.

3.3 Analysematerial

Da die Aussagekraft einer systematischen Prozessanalyse vor allem von der Qualität und somit der Glaubwürdigkeit des empirischen Materials abhängt (vgl. Hall 2006: 28), muss dieses besonders sorgfältig ausgewählt werden. Um die anfangs gestellte Forschungsfrage umfassend beantworten zu können, wäre daher die Analyse von Reden in der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, offiziellen VN-Dokumenten, wie beispielsweise Entwurfsresolutionen, sowie Regierungserklärungen, Pressestatements und Äußerungen gegenüber Medienvertretern am besten geeignet. Aufgrund der im nächsten Punkt beschriebenen Fallauswahl besteht keine sprachliche Barriere, weshalb alle diese Dokumente untersucht werden können. Um einer Verfälschung der Ergebnisse vorzubeugen, werden jedoch nur Äußerungen untersucht, die im Untersuchungszeitraum getätigt wurden. So soll ausgeschlossen werden, dass die Aussagen durch spätere Erfahrungen beeinflusst wurden und somit nicht die eigentliche Motivation widerspiegeln. Außerdem wird darauf geachtet, dass ein Materialtyp nur dann analysiert wird, wenn er für jedes der Länder verfügbar ist, um so eine möglichst hohe Generalisierbarkeit der Ergebnisse zu erreichen. Denn ein Vergleich der Fälle ist nur dann aussagekräftig, wenn alle auf der jeweils gleichen Quellenlage basieren und mit der gleichen Methode untersucht wurden. Genau hier bestanden bei der Beschaffung des Materials jedoch einige Schwierigkeiten. Regierungserklärungen und Pressestatements werden von den jeweiligen Regierungen und Ministerien unter anderem online archiviert. Diese konnten jedoch sowohl für Deutschland, als auch für Tansania, weder in den Onlinearchiven, noch auf Nachfrage bei dem jeweils zuständigen Ministerium gefunden werden. Diese beiden Materialkategorien werden in der Untersuchung daher nicht analysiert.

³ Im Folgenden wird bewusst von genderneutralen Formulierungen im Plural abgesehen. In der männlichen Form der Berufs-, Gruppen- und/oder Personenbezeichnungen ist die adäquate weibliche Form stets inbegriffen. Das Geschlecht einzelner Personen, die im Singular angesprochen werden, wird jedoch kenntlich gemacht.

Ein ähnliches Problem bestand in der Beschaffung von Äußerungen gegenüber Pressevertretern. Auch hier konnte in Onlinearchiven der deutschen öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten kein Material entsprechend des Themas und des Untersuchungszeitraums ausfindig gemacht werden. Zeitungsartikel, sowohl in großen deutschen Tageszeitungen, als auch in den entsprechenden U.S-amerikanischen Zeitungen gingen im Untersuchungszeitraum nur sehr eingeschränkt auf Meinungen von Staatenvertreter bezüglich der Gründung der PBC ein. In die folgenden Untersuchungen fließen daher lediglich Reden in der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat, sowie offizielle VN-Dokumente in die Analyse ein.

Da sowohl die offiziellen VN-Dokumente als auch die Reden in den jeweiligen Sitzungen aus der Onlinedatenbank der VN entnommen sind, wurde sichergestellt, dass das gesamte Analysematerial aus einer verlässlichen Quelle stammt und so eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse gewährleistet wird. Jedoch hätte besonders die Einbeziehung von Äußerungen gegenüber Pressevertretern eine differenziertere Beantwortung der Forschungsfrage ermöglicht. So wäre es interessant zu betrachten, ob in Diskussionen innerhalb der VN und in öffentlichen Statements, insbesondere an die eigenen Bürger des jeweiligen Landes gerichtet, andere Motivationen der Staaten erkennbar wären oder diese anders kommuniziert worden wären. Wie bereits beschrieben wurde so allerdings eine für alle Fälle gleiche Datenlage geschaffen, die sowohl ein qualitatives als auch quantitatives Ungleichgewicht verhindert und somit einen aussagekräftigen Vergleich der Fälle ermöglicht. Außerdem wird so eine intensive Analyse des gesamten Materials gewährleistet.

3.4 Fallauswahl

Das Untersuchungsdesign in Anlehnung an die Prozessanalyse zielt auf eine small-N Studie ab (vgl. Hall 2006: 1). Im Zuge dieser Arbeit werden daher insgesamt drei Fälle untersucht. Ein Fall stellt dabei ein Mitgliedstaat der VN dar. Um eine höhere Validität der Forschungsergebnisse zu erreichen, wird repräsentativ jeweils ein Staat aus einer der drei wichtigsten Staatengruppen der VN untersucht. Diese sind: Industrieländer mit ständigem Sitz im Sicherheitsrat, Industrieländer, die nicht Mitglied im Sicherheitsrat sind, sowie kleine südliche Staaten. Als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat werden die USA analysiert. In diesem Fall fällt der Erklärungsansatz vom Wunsch nach mehr Mitspracherecht und dem Überwinden des Veto-Dilemmas im Sicherheitsrat weg, weshalb die Untersuchungsergebnisse hier ein differenzierteres Bild bieten können.

Als Industrieland, das nicht ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist, wird Deutschland untersucht. Auch hier soll die Arbeit neue Aspekte in die Diskussion einbringen, die sich bisher hauptsächlich darauf beschränkte, dass Deutschland die PBC als Mittel zu mehr Einfluss gegenüber dem Sicherheitsrat versteht (vgl. Schneckener; Weinlich 2005:8). Als letzter Fall, und somit Entwicklungsland, wird die Republik Tansania untersucht, in deren Nachbarländern bereits einige UN-Friedensmissionen stattfanden oder noch andauern. Die Arbeit soll Aufschluss darüber geben, welche Motivationen, die über den Wunsch nach Frieden und Stabilität auf dem afrikanischen Kontinent hinausgehen, dieses Land zur Befürwortung der Gründung der PBC bewegt haben.

4 Ansatz von Hawkins et al.

4.1 Theorie

Zunächst findet eine Darstellung der Delegationstheorie von Darren Hawkins et al. statt. Dieser Ansatz konzentriert sich auf die Vorteile, die eine Delegation an internationale Organisationen für Staaten haben kann, sowie Probleme, die aus den verschiedenen Interessen der Staaten entstehen können (vgl. Hawkins et al. 2006: 6). Ursprünglich stammt dieser Ansatz aus der Wirtschaftswissenschaft. Dort beschreibt er eine Situation, in der ein Akteur, der Auftragnehmer, auf einem bestimmten Gebiet für einen anderen Akteur, den Auftraggeber, handelt (vgl. Ross 1973: 134). Hurd et al. verstehen Delegation als bedingte Autoritätsgarantie des Auftraggebers, dem Principal, an seinen Agenten. Diese Autorität ermöglicht es dem Agenten, im Auftrag des Principals zu handeln. Allerdings ist seine Kompetenz entweder zeitlich oder inhaltlich beschränkt und durch den Principal widerrufbar (vgl. Hawkins et al. 2006: 7). Hawkins et al. sehen Delegation an IOs als besondere Form der internationalen Kooperation zwischen Staaten. Alternativen hierzu wären entweder Alleingänge einzelner Staaten oder die internationale Kooperation, bei der gemeinsame Entscheidungen nach nationalem Recht umgesetzt werden (vgl. Hawkins et al. 2006: 11f.). Neben der Reduzierung von Arbeit und dem daraus resultierenden Nutzen durch Spezialisierung, werden fünf Gründe für eine Delegation angeführt: Streitbeilegung, Herausarbeiten von politischen Tendenzen, Steigerung der Glaubwürdigkeit, Fördern einer gemeinsamen Beschlussfindung, sowie die Regulierung von externen Auswirkungen politischer Entscheidungen. Sobald diese Vorteile bei ansonsten gleichen Rahmenbedingungen wahrscheinlicher werden und wachsen, steigt die Tendenz der Staaten, Aufgaben zu delegieren.

Vorteile durch Delegation an einen spezialisierten Agenten entstehen vor allem dann, wenn die zu delegierende Aufgabe komplex und zeitintensiv ist und somit bestimmte Expertise voraussetzt. Staaten delegieren daher an internationale Organisationen, wenn sie selbst die Aufgabe nicht erfüllen können und die Kosten, einen spezialisierten Agenten einzuschalten, im Kollektiv mit anderen Staaten geringer sind als für jeden Staat im Alleingang (vgl. Hawkins et al. 2006: 14f.). Vorteile durch Delegation an eine IO können außerdem entstehen, wenn mit großen externen Auswirkungen eines bestimmten Politikbereichs zu rechnen ist. Dabei handelt es sich um Auswirkungen auf einem bestimmten Politikfeld, die zwar nur von einzelnen Staaten erzeugt wurden, sich aber auf alle anderen Staaten auswirken. Um solche Szenarien zu vermeiden, setzen Staaten eine IO als koordinierenden Agenten ein, der dafür sorgen sollen, dass Entscheidungen auf diesem Politikfeld im Konsens getroffen werden und so die negativen Auswirkungen für alle Staaten reduziert werden. Alternativ zu einem koordinierenden Agenten kann ein so genannter kollaborativer Agent eingesetzt werden. Auf der internationalen Ebene sorgt diese IO zwar nicht für einen Konsens der verschiedenen Staaten, überwacht jedoch das bestimmte Politikfeld auf gemeinsame Mindeststandards (vgl. Hawkins et al. 2006: 15f.). Ähnlich dem koordinierenden Agenten wirken IOs, wenn sie von Staaten eingesetzt wurden, um die gemeinsame Beschlussfindung zu ermöglichen. Hier geht die Arbeit der IO jedoch über die reine Koordination hinaus und konzentriert sich auf konkrete thematische Arbeit, um auf bestimmten Politikfeldern dauerhafte Vereinbarungen zwischen den Staaten zu ermöglichen (vgl. Hawkins et al. 2006: 16f.). Weiter werden IOs von Staaten als Agenten eingesetzt, wenn zwischen zwei oder mehreren Staaten Streitigkeiten über von ihnen geschlossene Verträge oder andere zwischenstaatliche Regeln bestehen. Aufgabe der IO ist es dann, diesen Streit zu lösen, indem ihr weitestgehend Handlungsfreiheit eingeräumt wird, um die strittigen Regelungen neutral auszulegen (vgl. Hawkins et al. 2006: 17f.). Gemäß der Theorie, kann bei der Delegation von Staaten auf IOs auch der Wunsch nach mehr Glaubwürdigkeit eine Rolle spielen. Dieser Wunsch kann aufkommen, wenn entweder ein langfristiges Ziel nicht mit aktueller staatlicher Politik vereinbar ist, oder ein bestimmtes Politikfeld Kosten für einen einzelnen Akteur verursacht, den Nutzen jedoch auf viele verteilt. In diesen Fällen werden Aufgaben an eine neue IO delegiert oder der bestehende Kompetenzkatalog einer IO um die jeweilige Aufgabe ergänzt. Diese soll anschließend den entsprechenden Politikbereich in die von den Staaten gewünschte Richtung bewegen. Dabei sind die Präferenzen der IO jedoch extremer als die der Staaten, wodurch ihr die Mittel der Umsetzung selbst überlassen bleiben (vgl. Hawkins et al. 2006: 18f.).

Die Delegation durch Staaten an IOs kann außerdem genutzt werden, um momentane Machtverhältnisse festzuhalten. Aktuell einflussreiche Staaten gründen demnach neue IOs oder neue Organe innerhalb bestehender IOs, um ihre Position durch entsprechende Beschlussfindungs- und Zusammensetzungsregeln für die Zukunft zu sichern (vgl. Hawkins et al. 2006: 19f.).

4.2 Hypothese und Kriterienkatalog

Gemäß der Theorie von Hawkins et al. kann davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder der VN die PBC gegründet haben, um Aufgaben der internationalen Friedenspolitik zu delegieren. Anhand einer Kosten-Nutzen-Abwägung gingen sie davon aus, dass eine derartige Delegation mehr Vorteile bietet als die aktuelle Situation, in der internationale Friedenskonsolidierung unkoordiniert stattfindet. Zur Prüfung der Hypothese wird im Folgenden ein semantischer Kriterienkatalog der Delegationstheorie erstellt, der im Verlauf der Untersuchung Rückschlüsse von den jeweiligen Äußerungen der Staatenvertreter auf Motivation der Staaten gemäß dieser Theorie zulassen soll.

Die Vertreter würden demnach einen oder mehrere der insgesamt sechs genannten Gründe zur Delegation ansprechen. Das Hervorheben der Expertise des Agenten, in diesem Fall der PBC, würde durch die Betonung einer ‚ineffektiven‘ oder ‚unwirksamen‘ Arbeitsweise der VN kenntlich werden. Zum anderen wären die Hinweise auf zwischenstaatliche Streitigkeiten oder schwere Beschlussfindung Merkmale für die Delegationstheorie. Weiter sind der Hinweis auf negativen Auswirkungen des Handelns eines Staates auf die übrige Staatengemeinschaft, sowie offen formulierte Wünsche nach einer gemeinsamen internationalen Haltung und daraus resultierendem Vorgehen im Bereich Friedenskonsolidierung semantische Charakteristika der Delegationstheorie. Der Wunsch nach einer Steigerung der Glaubwürdigkeit und dem Festigen von aktuellen Machtverhältnissen sind in öffentlichen Statements der Staaten jedoch nur schwer nachzuweisen. Zwar können auch hierfür semantische Charakteristika erfasst werden, jedoch kann davon ausgegangen werden, dass Staaten diese Handlungsmotivation nicht offen aussprechen, da sie andere Staaten von einer Kooperation und somit der gemeinsamen Delegation abhalten würden. Dennoch konnte anhand der anderen Punkte ein umfangreicher Kriterienkatalog der Delegationstheorie erstellt werden. Es ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Charakteristika in den verschiedenen Äußerungen der zu untersuchenden Staaten auftreten müssen. Es ist durchaus denkbar, dass die besonders starke Ausprägung eines Merkmals dazu führt, dass Staaten trotz fehlender anderer Merkmale gemeinsam delegieren.

4.3 Ideale Kausalkette

Aus der eben vorgestellten Theorie kann geschlossen werden, dass der Vorschlag eine Peacebuilding Commission zu gründen getätigt wird, um strukturelle Defizite zu verbessern und effektivere Arbeitsabläufe zu erzielen. Der Vorschlag müsste dabei nicht zwingend von aktuellen Staatenvertretern ausgehen, sondern könnte auch von Gremien oder ähnlichen Stellen innerhalb der VN-Administration entwickelt worden sein.

Gemäß der Delegationstheorie müssen die Mitglieder der VN die Einsetzung der PBC aus mehreren Gründen begrüßen. Zum einen bräuchten sie zum Ausdruck, dass die aktuellen Strukturen nicht ausreichen, um eine effektive und erfolgreiche internationale Koordinierung auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung zu gewährleisten. Zum anderen würden sie aktuell vorherrschende internationale Streitigkeiten auf diesem Gebiet oder zwischenstaatliche Streitigkeiten bemängeln. In ihren Ausführungen zur Zusammensetzung würden sie zudem darauf hinweisen, dass aktuelle internationale Machtverhältnisse abgebildet werden sollen, sowie Experten auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung und Finanzierung repräsentiert sein müssen. Da jeder Staat unterschiedliche Auffassungen der aktuellen Machtverhältnisse hat, würde eine Entscheidung über die konkrete Zusammensetzung und Mitgliedschaft der Kommission viel Diskussionspotential bieten. Im Rahmen des Weltgipfels müssten die Staaten gemäß Hawkins et al. die Notwendigkeit einer Expertenkommission auf dem Gebiet der internationalen Friedenskonsolidierung betonen, auf bisher schwere Koordination und Entscheidungsfindung hinweisen und Vorschläge zur Zusammensetzung und Mitgliedschaft der Kommission machen, die ihrer jeweilig subjektiven Machtposition im aktuellen internationalen Gefüge entsprächen. Das Abschlussdokument, das am Ende eines solchen Gipfels verabschiedet wird, würde diese Uneinigheiten widerspiegeln. Demnach würde die Gründung der PBC generell begrüßt werden, da sie bestehende strukturelle Defizite beheben soll. Zur Mitgliedschaft wären jedoch nur oberflächliche Ausführungen im Dokument zu finden. So bezöge sich die Einigung der Staaten lediglich drauf, dass Experten der Friedenskonsolidierung, Finanzierung und Entwicklungshilfe, nicht nur aus dem System der VN, sondern auch aus anderen IOs oder regionalen Verbänden in der PBC vertreten sein sollten.

In der abschließenden Entwurfsresolution würden nun Mitgliedschaft, Zusammensetzung, Einbettung in das bestehende VN-System und Aufgabenbereiche der PBC genau definiert. Gemäß Hawkins et al. spiegelten Mitgliedschaft und Zusammensetzung die aktuellen internationalen Machtverhältnisse wieder. Außerdem würde darauf geachtet, dass die Kommission als Agent mit viel fachspezifischem Wissen ausgestattet wird.

Diese Punkte werden auch in die Abschlussresolution übernommen. Staaten, die die Möglichkeit wahrnehmen, ihr Abstimmungsverhalten in der GV zu begründen, unterstrichen hier ihren Wunsch, Aufgaben der internationalen Friedenskonsolidierung an einen Agenten mit Expertenwissen zu übertragen. Außerdem würden sie auf bestehende strukturelle Defizite hinweisen, die zu einer bisher ineffektiven Aufgabenwahrnehmung der VN auf diesem Gebiet geführt haben und nun durch die neue Kommission geschlossen werden sollen.

5 Ansatz von Ian Hurd

5.1 Theorie

Einen weiteren Erklärungsansatz, der Hawkins et al. gegenübergestellt wird, bietet die Legitimitätstheorie von Ian Hurd. Er geht davon aus, dass das Verhalten von Staaten im Verhältnis zu internationalen Organisationen von der Legitimität der jeweiligen Organisation bedingt wird. Je höher Staaten die Legitimität einer Organisation oder eines Organs der jeweiligen Organisation einstufen, desto höher ist ihr Engagement für und innerhalb dieser IO oder eines bestimmten Organs. Legitimität wird dabei als subjektive Wahrnehmung der Staaten beschrieben, Beschlüsse und Normen des jeweiligen Organs oder der jeweiligen Organisation umsetzen zu müssen. Bezogen auf die VN bedeutet dies, dass die Mitgliedstaaten durch ihren Glauben an deren Legitimität davon ausgehen, dass diese das Recht zur Regelsetzung innehat (vgl. Hurd 2002: 38). Halten Staaten eine IO oder ein Organ einer IO für legitim, verleiht dieser normative Glaube dem entsprechenden Organ oder der IO Autorität über Staaten mit dieser Annahme. Im Fall der VN wird diese Autorität lediglich durch die Charta eingeschränkt, die festsetzt auf welchen Gebieten sie und ihre Organe gegenüber den Mitgliedstaaten handlungsbefugt sind (vgl. Hurd 2008: 201f.).

Mit Legitimität gehen bestimmte Symbole einher, die diese stützen und weiter ausbauen. Das können Rhetorik, Gegenstände oder bestimmte Vorgehensweisen sein. Diese Symbole sind Ausdruck der Legitimität und bauen die Autorität der Organisation weiter aus, indem die Kompetenz, diese Symbole zu ändern, der IO mehr Macht bereitet (vgl. Hurd 2002: 36f.). Ohne Symbole und Legitimität sind IOs und ihre Organe laut Hurd nicht überlebensfähig, da Staaten ihnen so weniger Respekt entgegenbringen und nicht mehr freiwillig kooperieren (vgl. Hurd 2002: 36). Zwang als einziges Mittel gegenüber Staaten kann diese Defizite nicht beheben, wodurch die IO letztlich in ihrer Existenz bedroht ist (vgl. Hurd 2002: 48).

Für die Rolle der Legitimität in Bezug auf die VN führt Hurd zwei zentrale Beispiele an. Zum einen das Streben der Mitgliedstaaten nach einem nicht ständigen Sitz im Sicherheitsrat, zum anderen das Verhalten Libyens gegenüber dem SR und den von ihm verhängten Sanktionen in den 1990er Jahren. Das erste Beispiel zeigt deutlich, dass dem Sicherheitsrat von den Mitgliedern der VN große Legitimität zugeschrieben wird. Dies zeigt sich in den nach wie vor großen Bemühungen der Staaten, einen nicht permanenten Sitz im SR zu bekommen. Und das, obwohl damit keine faktisch größeren Einflussmöglichkeiten einhergehen. Denn, wie Hurd zeigt, wurden die Partizipations- und Mitsprecherechte im SR für nicht ständige Mitglieder in den letzten Jahren immer weiter eingeschränkt, sodass sich diese immer weiter den Nicht-Mitgliedern des SR, statt den ständigen Mitgliedern annähern. Der trotzdem weiterhin hohe Aufwand, der von Anwärtern auf einen solchen Sitz betrieben wird, zeigt, dass sich das Ansehen des SR nicht aus faktischem Machtstreben schöpft, sondern von dem allgemein hohen Ansehen, nämlich der Zuschreibung von Legitimität, getrieben wird (vgl. Hurd 2002: 41ff.). Hurd zeigt damit, dass das Konzept der Legitimität in den internationalen Beziehungen vorhanden ist, indem es IOs oder einzelnen ihrer Organe durch Staaten zugeschrieben wird. Diese Hypothese stützt Hurd durch sein zweites Beispiel, das außerdem darlegt, welche staatliche Rhetorik auf sinkende Legitimität oder gar Illegitimität schließen lässt. Er zeigt hierzu die Argumentation Libyens gegen die, Anfang der 1990er Jahre, durch den Sicherheitsrat verhängten Sanktionen. Um die Illegitimität des SR und damit der Sanktionen zu zeigen, bedienten sich Libyens Vertreter insbesondere der Rhetorik des SR, um so zu verdeutlichen, dass dieser seinen eigenen Werten nicht gerecht wird (vgl. Hurd 2005: 514f./Hurd 2002: 47). Diese sind vor allem Wahrung von internationalem Frieden und Sicherheit, Einhaltung von internationalem Recht, sowie Respekt gegenüber internationalen Organisationen (vgl. Hurd 2005: 509f.). Es ist dabei nicht entscheidend, ob die Äußerungen nur eine Taktik zum Vermeiden der negativen Auswirkungen durch die Sanktionen darstellen, oder ob sie die aufrichtige Meinung Libyens widerspiegeln. Entscheidend ist hingegen, dass diese Äußerungen schließlich zu einer Reduzierung der Sanktionen führten, was darauf schließen lässt, dass in der internationalen Staatengemeinschaft ein Konsens über die Legitimität des SR besteht (vgl. Hurd 2002: 46). Um Zweifel an dieser Legitimität gegenüber der gesamten Staatengemeinschaft auszuräumen, sah sich der SR gezwungen, die verhängten Sanktionen zu lockern, um so weiter in als legitim angesehen zu werden. Laut Hurd schwindet Legitimität außerdem, wenn der „Mythos der Kollektivität“ (Hurd 2002: 48) nicht aufrechterhalten werden kann. Mitglieder haben dann den Eindruck, dass der SR lediglich ein Abbild einer kleinen Gruppe von Staaten und ihrer Interessen darstellt.

5.2 Hypothese und Kriterienkatalog

Gemäß Hurds Theorie kann somit davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung einen Legitimitätsverlust des SR wahrgenommen haben⁴. Es bestand jedoch weiterhin der Konsens, dass die VN insgesamt auf diesem Gebiet Legitimität besitzen. So wurde die PBC gegründet, um die Legitimität der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung nicht zu gefährden. Zur Prüfung dieser Hypothese anhand der Äußerungen der Staatenvertreter wird im Folgenden ein semantischer Kriterienkatalog für Hurds Legitimitätstheorie aufgestellt. Auch hier ist festzuhalten, dass nicht alle Charakteristika verwendet werden müssen, um die Erklärungskraft der Theorie aufzuzeigen.

Anhand des Libyen-Beispiels wurde gezeigt, dass Staaten, die die Legitimität des SR anzweifeln, auf dessen Rhetorik und somit Symbole seiner Legitimität zurückgreifen, um die Verletzung seiner eigens deklarierten Werte aufzuzeigen. Auf dem Gebiet der Friedenspolitik besteht der Anspruch des SR in der „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens“ (Art.24 UNC). Um dies zu erreichen, kann der SR Bedrohungen des Weltfriedens feststellen und anschließend, im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen, Maßnahmen anordnen, um die Bedrohung zu beseitigen (vgl. Art.39ff. UNC). Phrasen wie ‚Der Sicherheitsrat wird seiner Verantwortung zur Erhaltung des Weltfriedens nicht gerecht‘ oder ‚Resolutionen und Friedensmissionen des Sicherheitsrates zeigen keinen langfristigen Erfolg‘ weisen auf eine sinkende Legitimität des SR hin. Durch die Darstellung der PBC als Organ, das diese Aufgaben wahrnehmen soll, wird gezeigt, dass den VN allgemein auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung weiterhin Legitimität zugeschrieben wird.

Deutlich wird dies unter anderem durch die Beschreibung der PBC als ‚zentrales Organ auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung‘ oder als ‚Kommission, die zur erfolgreichen Durchführung von Friedensmissionen der VN beitragen soll‘. Weitere semantische Hinweise, die die Hypothese stützen, werden durch Terrence Chapman und andere Autoren geliefert, die Hurds Legitimitätskonzept erforscht haben. Sie gehen davon aus, dass ein Publikum drei entscheidende Kriterien zur Beurteilung der Legitimität einer IO anwendet. Diese sind: prozessuale Gleichberechtigung, politische Neutralität und umfassende Einbeziehung.

⁴ Diese Annahme wird durch die Arbeit von Martin Binder und Monika Heupel belegt. In ihrer Arbeit zur Untersuchung der Legitimität des Sicherheitsrates haben sie unter anderem festgestellt, dass die Zuschreibung von Legitimität der Mitglieder der VN gegenüber dem Sicherheitsrat im Zeitraum von 2003 bis 2006 gesunken ist (Binder; Heupel 2015: 244)

Allerdings merken die Autoren an, dass der Sicherheitsrat der VN diese Charakteristika nur begrenzt aufweist und somit in den Augen des Publikums, also der Staaten und ihrer Bürger, illegitim ist (vgl. Chapman 2009: 739ff.). Statements von Staatenvertretern, in denen die mangelnde Ausprägung der drei Charakteristika innerhalb des SR angeprangert wird, gleichzeitig jedoch die Erfüllung der Charakteristika durch die UN im Allgemeinen und im Besonderen durch die PBC hervorgehoben wird, bestätigen somit die Hypothese.

5.3 Ideale Kausalkette

Gemäß der eben abgeleiteten Hypothese, müsste der Vorschlag, eine Kommission für Friedenskonsolidierung zu gründen, von einer bestimmten Staatengruppe innerhalb der VN gemacht werden. Genauer gesagt, von Mitgliedstaaten, die zwar die VN, jedoch nicht den SR als legitimen Akteur auf dem Feld der internationalen Friedenskonsolidierung ansehen.

In der Diskussion des Vorschlages würden die Staaten die Einsetzung einer Kommission für Friedenskonsolidierung begrüßen. Sie würden dies mit der mangelnden Fähigkeit des Sicherheitsrates, seine Aufgaben auf dem Gebiet der Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wahrzunehmen, begründen. Dabei bezögen sie sich auf Formulierungen der UN-Charta, insbesondere der Art. 24 und 39 UNC. Weiter würden sie darauf hinweisen, dass der Sicherheitsrat keine politische Neutralität besitzt, indem er lediglich die Interessen der permanenten Mitglieder vertritt. Sie sähen die Kommission außerdem als Möglichkeit, die Mitglieder der VN umfassend in die Belange der Friedenskonsolidierung einzubeziehen. Darüber hinaus würden sie eine fehlende prozessuale Gleichberechtigung, die Nichteinhaltung von prozessualen Vorschriften und internationalem Recht, sowie die Missachtung von anderen IOs und mangelnde Rücksichtnahme auf unschuldige Personen durch den Sicherheitsrat bemängeln.

Weiter würde die mangelnde Einbeziehung der VN-Mitglieder in Entscheidungen des Sicherheitsrates kritisiert werden. Diese Auffassung würde von den permanenten Mitgliedern des Sicherheitsrates jedoch nicht geteilt werden. Schließlich gründet sich Legitimität gemäß Hurds Theorie aus dem subjektiven Empfinden der Staaten, Regeln und Normen einer IO oder eines ihrer Organe zu befolgen (vgl. Hurd 2002: 38). Da die ständigen Mitglieder des SR diese Normen jedoch selbst setzen, kann davon ausgegangen werden, dass sie der Auffassung sind, diese sollten auch umgesetzt werden und dem SR so unverändert Legitimität zuschreiben. Sie sähen die Kommission daher vor allem als Beratungsgremium des Rates an. Dementsprechend sollte sie dem Rat untergeordnet sein und nur auf dessen Anweisung hin tätig werden.

Gleichzeitig würden jedoch alle Mitglieder der VN deren internationale Schlüsselposition auf dem Gebiet der Friedenspolitik betonen. Streitpunkt auf dem Weltgipfel wäre daher insbesondere die Einbettung der PBC in die bestehende Struktur der VN und damit ihr Verhältnis zu anderen Organen. Während die ständigen Mitglieder des SR eine starke Koppelung an, sowie Unterordnung unter den SR fordern würden, sähen andere Mitglieder der VN die PBC als neuen zentralen Akteur auf dem Gebiet der international koordinierten Friedenskonsolidierung. Das Abschlussdokument des Gipfels wäre daher bezüglich der Einordnung der PBC in das System der VN ungenau.

In der Entwurfsresolution würde, gemäß Hurds Theorie, festgehalten, dass auch Mitglieder der Generalversammlung oder anderer Gremien Teil der Kommission sind, um so eine umfassende Einbeziehung aller Mitglieder zu gewährleisten. Dennoch bliebe der Sicherheitsrat, aufgrund seiner nicht komplett durch die VN-Mitglieder negierten Legitimität, ein zentraler Akteur auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik. Demnach würde die PBC nur mit wenigen eigenen Handlungskompetenzen ausgestattet werden.

Diese Haltung wäre demnach auch nach der Verabschiedung der Resolution am 31. Dezember 2005 erkennbar. In der Erklärung des Wahlverhaltens zur Abschlussresolution würden insbesondere die ständigen Mitglieder des SR dessen vorrangige Rolle auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik betonen. Andere Mitglieder hingegen würden die Resolution als Schaffung eines neuen Schlüsselorgans auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung werten und erneut die Legitimität der VN auf diesem Gebiet hervorheben.

6 Analyse der Gründung der PBC

6.1 Vorschlag

Wie bereits eingangs erwähnt, wird der Startpunkt der Gründung der PBC im Dezember 2004 angesetzt. Auch in der Literatur wird übergreifend davon ausgegangen, dass der Bericht des ‚High Level Panel on Threats, Challenges an Change‘ Ende 2004 als Startpunkt der Entstehung der Peacebuilding Commission gesehen werden kann (vgl. Schneckener; Weinlich 2006: 20/ Jenkins 2013: 52/Luck 2005: 410). In fünf Punkten konkretisierte das Panel seine Vorstellungen bezüglich der Zusammensetzung und des Aufgabenbereichs der Kommission, an denen sich weitere Debatten orientieren sollten.

Im Bericht des Panels hervorzuheben, sind die vorgesehenen umfangreichen Kompetenzen der Kommission, die von eigenständiger Früherkennung von potentiell gefährdeten Staaten, bis hin zur Koordinierung und Zentralisierung von internationalen Friedensbemühungen reichen sollen (vgl. HLP 2004: 83f.). Wie aus dem Vorwort des Berichts hervorgeht, wurde das Panel im Jahr 2003 vom Generalsekretär der VN eingesetzt, um die bisherigen Strukturen und Vorgehensweisen der VN zu bewerten und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten (vgl. HLP 2004: vii). Daraus lässt sich ableiten, dass sich das Hauptanliegen des Panels aus einer Kosten-Nutzen-Analyse der bestehenden VN-Strukturen, sowie daraus folgend, einer Kosten-Nutzen-Optimierung zusammensetzte. Diese rationale Zielsetzung stimmt mit der unter 4.3 gemachten Annahme, dass der Vorschlag zur Einsetzung einer PBC von diesem Hauptmotiv geleitet ist, überein. Gemäß der idealen Kausalkette ist es dabei unerheblich, von welchem Akteur der Vorschlag ausging. Es kann daher gesagt werden, dass der Vorschlag, ein PBC zu gründen durch die Delegationstheorie erklärt werden kann.

Diese Idee einer „Peacebuilding Commission“, wie das Panel das neu zu gründende Organ nannte, wurde Ende März 2005 von dem damaligen Generalsekretär der VN, Kofi Annan, erneut aufgegriffen. In seinem Bericht anlässlich des bevorstehenden Weltgipfels betonte Annan jedoch, dass er eine Frühwarn- und Überwachungskompetenz für nicht notwendig erachtet und sich die Kommission stattdessen auf beratende Funktionen gegenüber den anderen Organen der VN konzentrieren sollte (vgl. Annan 2005a: 36). Bereits zu Beginn seiner Ausführungen zum Thema Friedenskonsolidierung betont Annan bestehende institutionelle Lücken innerhalb der VN und fasst schließlich zusammen, dass sich kein einziges Organ „auf wirksame Weise mit der Herausforderung, Ländern beim Übergang vom Krieg zu dauerhaftem Frieden behilflich zu sein“ (Annan 2005a: 36) befasst. Der Inhalt dieser Aussage lässt erneut auf die Delegationstheorie schließen, da die Verwendung des Vokabulars ‚nicht wirksam‘, wie bereits unter Punkt 4.3 beschrieben, als Hinweis auf eine Diskrepanz zwischen Ressourcenaufwendung und erfolgreicher Aufgabenbewältigung dient. Dieser Zustand wird hier allerdings nicht durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten angemahnt und entspricht somit nur semantisch, nicht aber prozessual der Theorie von Hawkins et al. Mit seinem Bericht legt Annan jedoch den Grundstein für die weitere Diskussion der Mitgliedstaaten, die er durch die Formulierung seines Berichts beeinflussen kann.

Der weitere Verlauf der Analyse wird zeigen, ob in den Argumentationen der Staaten ebenfalls nur Hinweise auf die Delegationstheorie gefunden werden, oder ob sie, trotz anfänglicher Richtungsweisung, mit Aspekten der Legitimitätstheorie argumentieren und nach ihr handeln. Denn für diese finden sich auch in den weiteren Ausführungen Annans keine semantischen Hinweise. Er merkt lediglich an, die Kommission sollte legitim sein (vgl. Annan 2005a: 36), verwendet jedoch kein weiteres Vokabular, das auf Hurds Theorie schließen lassen würde.

6.2 Diskussion

Der Bericht des Generalsekretärs, mit dem Titel „In larger Freedom“, wurde anschließend Thema der Generalversammlungssitzung vom 6. bis 8. April 2005. Dort trafen sich die Vertreter der Staaten, um Annans Vorschläge zu diskutieren und sich somit auch zur Gründung der PBC zu äußern. Diese Möglichkeit wurde unter anderem von den Vertretern Tansanias, Deutschlands und der USA wahrgenommen (vgl. General Assembly/c 2005/Pleuger 2005). In seinem Statement vor der Generalversammlung am 7. April 2007 betont der damalige Botschafter Deutschlands bei den VN, Dr. Gunter Pleuger, dass Deutschland mit den bereits vorgetragenen Ausführungen der Europäischen Union (EU) übereinstimme und lediglich einzelne Ergänzungen, insbesondere bezüglich einer Reform des Sicherheitsrates, anbringen möchte (vgl. Pleuger 2005: 2). Zuvor hatte der Botschafter Luxemburgs bereits ein Statement im Namen der EU abgegeben, in dem er sich mit folgenden Worten zur Gründung einer Kommission für Friedenskonsolidierung äußert.

The Union supports the establishment of a peacebuilding commission, which would be one way to bridge the conceptual and institutional gap between the end of armed conflict and the resumption of development activities. In order to deal effectively with the problems that too often lead to the resumption of violence, such a commission needs a well-thought-out mandate. Questions about a peacebuilding commission's composition and its institutional context should be dealt with in the light of that mandate (General Assembly 2005a: 10).

Dabei weist er auf fehlende institutionelle Strukturen zur Schaffung von langfristigem Frieden hin. In Kombination mit der Verwendung der Phrase ‚effektiv arbeiten‘, stellt dies einen Hinweis auf die Delegationstheorie von Hawkins et al. dar. Diese geht davon aus, dass die Mitglieder der VN mit der Einsetzung der PBC nicht funktionierende und kostenintensive Strukturen der Friedenskonsolidierung innerhalb der VN verbessern möchten. Dieser Hinweis kann jedoch nicht als Rückschluss auf die Legitimitätstheorie gesehen werden, da der SR als Verursacher des strukturellen Defizites nicht explizit genannt wird.

Auch der tansanische Botschafter äußerte sich im Rahmen der Generalversammlungssitzung zur Gründung einer Peacebuilding Commission.

We in the African continent, which is known for its conflicts and post-conflict rebuilding challenges, find the idea of a Peacebuilding Commission to be innovative, and one that needs to be pushed with a view to its early adoption and implementation (General Assembly 2005c: 25).

Indem er davon spricht, dass ein ganzer Kontinent von problematischen und missglückten Wiederaufbaumaßnahmen nach Kriegen betroffen ist, zeigt er die negativen externen Auswirkungen von friedenspolitischen Maßnahmen auf. So macht er deutlich, dass Misserfolge auf diesem Gebiet nicht nur die jeweils betroffenen Staaten, sondern gar einen ganzen Kontinent betreffen. Er drängt daher auf eine schnelle Einsetzung der PBC, um dieses Problem zu beheben. Diese Auffassung deckt sich mit der Delegationstheorie, die davon ausgeht, dass Auftraggeber unter anderem an Agenten delegieren, um negative externe politische Auswirkungen zu vermeiden (Hawkins et al. 2006: 15f.). Diese müssen dabei nicht zwingend von einem Staat selbst verursacht werden, sondern können von anderen Akteuren auf seinem Gebiet ausgelöst werden. Eine Vertreterin der USA bezog mit folgenden Worten ebenfalls Stellung zu dem Vorschlag der Einsetzung einer Peacebuilding Commission.

We also welcome the call made in the report of the Secretary-General (A/59/2005) for the creation of a Peacebuilding Commission to improve the Organization's post-conflict peacebuilding capabilities — a proposal that merits serious and careful consideration. [...] The Peacebuilding Commission could become a centrepiece of the United Nations to help strengthen postconflict States and, as such, could become a key component of peace and security in the twenty-first century (General Assembly 2005b: 22).

Auch sie weist auf bestehende Defizite der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung hin. Sie spricht sogar davon, dass die Kommission eine zentrale Stelle der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung einnehmen kann. Diese Auffassung entspricht der Delegationstheorie, die davon ausgeht, dass Staaten ihrem Handeln eine Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde legen und entsprechend Aufgaben delegieren, wenn sie davon ausgehen, dass die bestehenden Strukturen diese nur durch einen zu hohen Kostenaufwand erfüllen können. Die Aussage ist außerdem ein Hinweis auf fehlendes Fachwissen innerhalb der VN. Ein weiterer Aspekt, der die Delegationstheorie stützt. Gemäß Hawkins et al. sind Staaten nämlich vor allem dann bereit, Aufgaben auf der internationalen Ebene zu delegieren, wenn sie davon ausgehen, dass der Agent, an den sie delegieren, ein höheres Fachwissen und mehr Expertise auf dem zu delegierenden Politikfeld innehat als der aktuelle Akteur (vgl. Hawkins et al. 2006: 13).

Mit folgender Aussage macht die Vertreterin der USA außerdem deutlich, dass auf Seiten der Vereinigten Staaten der Wunsch nach einem gemeinsamen Vorgehen auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung besteht.

There appears to be broad support for the establishment of such a commission, and we want to work with like-minded countries to ensure that it can fulfil its important mission. [...] It should be answerable to the Security Council. We recognize that its structure and organization must reach beyond the Security Council. It is vital that such a commission include in its membership both those with the most at stake and those with the most to contribute. We are prepared to discuss those issues (General Assembly 2005b: 22).

Dieses Statement lässt also darauf schließen, dass die USA als Mitglied der VN Aufgaben der internationalen Friedenskonsolidierung an einen Agenten delegieren möchten, um so eine gemeinsame internationale Haltung zu kreieren. Demnach stützt auch diese Aussage die Delegationstheorie von Hawkins et al. Es können jedoch auch Anzeichen für Hurds Theorie gefunden werden, indem eben nicht auf die sinkende Legitimität des Sicherheitsrates eingegangen wird. Denn wie unter Punkt 5.3 beschrieben, lässt Hurds Theorie erwarten, dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, und somit auch die USA, nicht der Auffassung sind, dass die Legitimität des Rates gefährdet ist. Hinweis in dem Statement hierfür ist die Betonung der Unterordnung der PBC unter den Sicherheitsrat. Es kann allerdings argumentiert werden, dass ein Hervorheben der weiter bestehenden Vormachtstellung des SR durch VN-typisches Vokabular deutlicher für Hurds Theorie sprechen würde. Zusammenfassend bietet die Aussage somit deutlich mehr Anknüpfungspunkte an die Delegationstheorie.

In seinem am 23. Mai 2005 verbreiteten Ergänzungsschreiben konkretisierte Kofi Annan die künftigen Aufgaben der Kommission in sieben Punkten. Auch hier sah er die Tätigkeitsschwerpunkte auf koordinierenden Funktionen und der finanziellen und operativen Sicherung von VN-Friedensmissionen (vgl. Annan 2005b: 3ff.). Wenige Tage später, am 26. Mai, trat auch der Sicherheitsrat zusammen, um über neue Perspektiven des post-conflict-peacebuildings zu beraten. Im Zuge dieser Sitzung äußerte der tansanische Botschafter zur Gründung einer Peacebuilding Commission. Die U.S.-amerikanische Botschafterin hingegen, ging auf das Thema einer PBC nicht ein.

Mit folgenden Worten weist der tansanische Botschafter auf die Notwendigkeit der Gründung einer Peacebuilding Commission hin.

The United Nations has a commendable record in peacemaking and peacekeeping. However, it is weak in the area of peacebuilding, the problem being that, as currently constituted, it lacks an institutional framework to effectively address the challenge of helping countries transit from war to lasting peace (General Assembly 2005a: 9).

In diesem Auszug seiner Rede bedient sich der Botschafter an typischem VN-Vokabular. „Peacemaking and peacekeeping“, sowie „peacebuilding“ sind Ausdrücke, die sowohl von den VN selbst, als auch von vielen Staaten im Zusammenhang mit VN-Friedensmissionen benutzt werden. Gleichzeitig macht der Botschafter deutlich, dass die VN auf eben diesem Gebiet des „peacebuilding“ nicht erfolgreich arbeitet. Eine solche negative Verwendung von VN-typischem Vokabular ist laut Hurd eine verbreitete Strategie, um die Illegitimität selbiger auf diesem bestimmten Gebiet aufzuzeigen (vgl. Hurd 2002: 46). Da die Sitzung jedoch unter dem Titel ‚post-conflict peacebuilding‘ stattfand, ist eine Verwendung von VN-typischem Vokabular nicht verwunderlich. Somit kann dies nicht als Hinweis auf Hurds Legitimitätstheorie verstanden werden. Der Vertreter Tansanias unterstreicht seine Haltung, indem er die bestehenden Strukturen innerhalb der VN auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung als nicht effektiv bezeichnet. Sein Statement weist somit ein semantisches Kriterium der Delegationstheorie auf. Es kann daher gesagt werden, dass der tansanische Botschafter die Gründung der PBC begrüßt, da er Aufgaben der Friedenskonsolidierung an einen Agenten delegieren möchte, der diese besser erfüllen kann als die VN in ihrer aktuellen Gestaltung. Weiter beschreibt er den von Tansania favorisierten Aufgabenbereich der PBC in folgenden Worten.

We share the view that the Peacebuilding Commission should, among other things, improve planning for sustained recovery in the immediate aftermath of war, focusing on early efforts to establish the necessary institutions. It should also improve coordination of the many post-conflict activities of the United Nations funds, programmes and agencies (General Assembly 2005a: 9).

Mit diesem Statement macht der Botschafter deutlich, dass er die PBC als koordinierenden Akteur sieht, der nicht nur VN-eigene Missionen und Bemühungen der Friedenskonsolidierung, sondern auch regionale und andere internationale Organisationen aufeinander abstimmen soll. Er sieht die PBC somit als einen koordinierenden Agenten gemäß der Delegationstheorie (vgl. Hawkins et al. 2006: 15f.).

Gleichzeitig merkt der tansanische Botschafter an, dass die neue Kommission in Kooperation mit anderen IOs und regionalen Akteuren agieren soll.

Outside the United Nations system, the Organization must work in unison with regional and international actors. The challenge here is how to build an effective partnership between the United Nations system and other actors for a well-coordinated role in peacebuilding. The United Nations partnerships with the African Union and such African subregional organizations as the Economic Community of West African States, the Intergovernmental Authority on Development and the Southern Africa Development Community have been quite exemplary in the areas of peacemaking and peacekeeping. That important collaboration must be extended in the area of postconflict peacebuilding as well (General Assembly 2005a: 10).

Diese Anmerkung lässt sich als Kritik an bestehenden Mängeln in der Zusammenarbeit zwischen UN-Organen mit anderen IOs und regionalen Akteuren auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung verstehen. Sie entspricht somit der Legitimitätstheorie von Hurd, die davon ausgeht, dass VN-Mitglieder ohne ständigen Sitz im Sicherheitsrat eine mangelnde Einbeziehung und Achtung anderer IOs durch den SR beklagen. Die Aussage drückt somit aus, dass Tansania den SR für einen illegitimen Akteur auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung ansieht.

Zum Abschluss des Treffens fasste der Präsident des Sicherheitsrates unter anderem zusammen, dass der Rat die Notwendigkeit der Gründung einer Peacebuilding Commission anerkennt. Diese solle jedoch vor allem die Finanzierung von Friedensmissionen sichern und sich auf die Beiträge der Entwicklungsarbeit auf langfristigen Frieden konzentrieren (vgl. President of the Security Council 2005: 3).

Bereits am 8. Juni 2005 verabschiedete die Generalversammlung nach ersten Konsultationen einen Entwurf für das Abschlussdokument des bevorstehenden Weltgipfels, in dem auch einige Punkte bezüglich einer Peacebuilding Commission enthalten waren. Entgegen der Vorstellung des SR sah die GV die PBC vor allem als beratendes Organ, nicht nur für den SR, sondern auch für den Wirtschafts- und Sozialrat, sowie für die GV selbst. Darüber hinaus sollte die PBC alle Aspekte zur Schaffung und Sicherung von längerfristigem Frieden beachten, um so umfassende Empfehlungen abgeben zu können. In diesem Dokument wurde außerdem erstmals ein Datum zum spätesten Arbeitsbeginn der Kommission, der 31. Dezember 2005, genannt (vgl. General Assembly 2005d: 10).

Anschließend wurden konsultierende Gespräche mit allen Mitgliedern der VN aufgenommen, sodass bereits im nächsten Entwurf der Generalversammlung vom 22. Juli 2005 das Thema PBC deutlich umfangreicher behandelt wurde. Hier wurden ebenfalls der beratende Charakter der PBC, sowie ihre koordinierenden Aufgaben innerhalb der UN und anderen Operationsstrukturen hervorgehoben. Diese Aufgabenstellung, die auch im folgenden Entwurf übernommen wurde, entspricht den unter Punkt 4.3 gemachten Annahmen der Delegationstheorie. Demnach soll die PBC unter anderem als koordinierender Agent tätig sein und mit hohem Fachwissen ausgestattet werden. Mit dieser Expertise soll sie den SR und nachgeordnet den Wirtschafts- und Sozialrat beraten, der GV hingegen soll nur ein jährlicher Bericht vorgelegt werden. Weiter sind auch keine Vertreter der GV in dem Organisationskomitee der PBC vorgesehen, das aus insgesamt zwanzig Mitgliedern besteht, die je nach Aufgabe durch andere Experten unterstützt werden können. Ständige Mitglieder der PBC sollen demnach die fünf ständigen Mitglieder des SR, fünf Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates, die fünf aktuell größten Geldgeber, sowie die fünf aktuell größten Truppensteller sein (vgl. General Assembly 2005e: 16ff.). Auch in dem darauffolgenden und somit letzten Resolutionsentwurf vor dem Weltgipfel, der am 5. August 2005 vom Präsidenten der Generalversammlung veröffentlicht wurde, konnten sich die Mitglieder auf eine weitere und detailliertere Ausgestaltung der PBC einigen. So wurde erstmals beschrieben, dass der SR die Kommission jederzeit anrufen kann, wenn er Beratung bezüglich eines Falls auf seiner Agenda verlangt. Außerdem können betroffene Staaten die PBC über den Wirtschafts- und Sozialrat anrufen. Das Organisationskomitee der PBC beurteilt dann die Relevanz des Falls. Des Weiteren wurde die Zahl der Mitglieder dieses Komitees von zwanzig auf vierundzwanzig angehoben, indem nun auch zwei nicht ständige Mitglieder des SR und sieben statt fünf Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialrates vorgesehen waren (vgl. General Assembly 2005f: 21ff.). Diese steigende Mitgliederzahl kann als ein Indikator für Hurds Theorie gesehen werden, wonach die nicht ständigen Mitglieder des SR eine umfassendere Einbeziehung aller VN-Mitglieder in die Belange der Friedenskonsolidierung wünschen.

Der bereits mehrfach angesprochene Weltgipfel fand von 14. bis 16. September 2005 statt. Von den zur Untersuchung ausgewählten Ländern nutzte lediglich der deutsche Vertreter, der damalige Außenminister Joschka Fischer, die Gelegenheit, sich bezüglich der Einsetzung der PBC zu äußern.

Auch der Vorschlag, eine Kommission zur Friedenskonsolidierung einzurichten, ist von großer Bedeutung. Denn die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist und bleibt die wichtigste Aufgabe der Vereinten Nationen. Die Kommission wird eine Lücke im institutionellen Aufbau der Vereinten Nationen schließen (Fischer 2006: 126).

Dieser Auszug aus Fischers Rede macht deutlich, dass er die VN als legitimen Akteur auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik ansieht, jedoch auch feststellt, dass sie in ihrer aktuellen Struktur dieser Aufgabe nicht gewachsen ist. Die Verwendung des Vokabulars „Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“, wie es die VN selbst in Art. 1 Abs. 1 UNC zur Definition ihrer Zielsetzung und in Art. 24 Abs. 1 UNC für die Aufgabensetzung des Sicherheitsrates verwenden, in Kombination mit einem Hinweis auf bestehende Defizite, weist auf Hurds Theorie hin. Schließlich wurde am Beispiel Libyens gezeigt, dass die Illegitimität einer IO oder eines ihrer Organe durch die Verwendung eines, von dieser IO oder ihrem Organ typischen, Vokabulars deutlich gemacht wird. Die Aussage deckt sich außerdem mit den in der idealen Kausalkette gemachten Annahmen, indem hier unter anderem Bezug auf Art. 24 UNC genommen wird. Fischer drückt somit aus, dass er die VN in ihrer aktuellen Organisation und Struktur für einen illegitimen Akteur auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik hält. Sein Hinweis, dass die „Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ jedoch auch weiterhin die Hauptaufgaben der VN bleiben, zeigt, dass er diese im Allgemeinen als legitim ansieht und somit die Schließung der „institutionellen Lücke“ durch die PBC diese Legitimität wieder steigern würde.

Zum Ende des Gipfels konnten sich alle anwesenden Staat- und Regierungschefs auf ein gemeinsames Abschlussdokument einigen, in dem auch neun Punkte betreffend der Peacebuilding Commission enthalten waren. Die Ausführungen blieben dennoch unkonkreter als die Resolutionsentwürfe zuvor. So wurde zwar auch hier die Schaffung eines Organisationskomitees verlangt, jedoch wurden keine genauen Zahlen bezüglich der Mitglieder, wie noch in dem Entwurf zuvor geschehen, genannt. Weiter fanden sich nur wenig Angaben zur Eingliederung der PBC in das institutionelle Gefüge der VN.

Diese vagen Ausführungen können als Hinweise auf Hurds Theorie gesehen werden, in deren idealer Kausalkette wenige bis keine Angaben zur Einordnung der PBC in das institutionelle Gefüge der VN im Abschlussdokument des Weltgipfels erwartet wurden. Bezüglich des Aufgabenbereichs der PBC orientierte sich die Abschlussresolution jedoch an den vorangegangenen Entwürfen und bezeichnete die PBC als Ratgeber für andere Akteure der Friedenskonsolidierung, sowie Koordinator von VN-Friedensmissionen. Außerdem wurde der Zeitpunkt des spätesten Arbeitsbeginns der Kommission, der 31. Dezember 2005, in dem Dokument offiziell bestätigt. Weiter wurde die benötigte Expertise der Kommission durch die Gründung eines entsprechenden Unterstützungsbüros hervorgehoben (vgl. United Nations 2005: 18f.). Diese erneute Betonung des benötigten Fachwissens der Kommission, sowie ihrer koordinierenden Aufgaben, sind jedoch Hinweise auf die Delegationstheorie. Die vagen Ausführungen bezüglich der Mitgliedschaft lassen im Kontext des Weltgipfels ebenfalls Rückschlüsse auf die Delegationstheorie zu. Denn im Rahmen des Gipfels nahmen zum ersten Mal auch Minister sowie Staats- und Regierungschefs aktiv an der Debatte um die PBC teil. Diese Einbeziehung führt zu einem höheren öffentlichen Stellenwert des Abschlussdokumentes gegenüber den vorherigen Entwürfen. Es werden daher weniger Zugeständnisse gemacht, was besonders bei dem Wunsch nach einer Mitgliedschaft der Staaten in der PBC und somit Festigung der eigenen aktuellen Machtposition zum Tragen kommt und so zu vagen Ausführungen bezüglich der Mitgliedschaft in der PBC führt.

Im Anschluss an den Weltgipfel wurden die Botschafter Dänemarks und Tansanias in den VN vom Vorsitzenden der GV, als aktuelle nicht ständige Mitglieder im SR, damit beauftragt, informelle Konsultationen zur genauen Ausgestaltung einer PBC aufzunehmen (vgl. Løi; Mahiga 2005a). Schließlich blieben, wie das Abschlussdokument und ein auf den 11. Oktober 2005 datierter Brief der Konsultationsvorsitzenden an die ständigen Vertreter zeigen, auch nach dem Weltgipfel noch einige offene Fragen bezüglich der genauen Ausgestaltung der PBC. Die beiden Hauptstreitpunkte waren demnach das Verhältnis der PBC zur Generalversammlung, dem Sicherheitsrat, sowie dem Wirtschafts- und Sozialrat und die Zusammensetzung des Organisationskomitees (vgl. Løi; Mahiga 2005b: 2). Wie bereits dargestellt und unter Punkt 4.3 und 5.3 ausgeführt, lässt dies sowohl auf die Erklärungskraft der Legitimitätstheorie, als auch der Delegationstheorie schließen. Im Laufe der kommenden Monate konnten diese Unstimmigkeiten jedoch durch weitere Konsultationen und informelle Treffen der GV unter Leitung der Botschafter Dänemarks und Tansanias beigelegt werden.

6.3 Entwurfsresolution

So konnte der Präsident der Generalversammlung am 14. Dezember 2005 einen fünfseitigen Resolutionsentwurf zur Gründung der PBC vorlegen (vgl. General Assembly 2005g). In diesem ist unter anderem festgehalten, dass die Vertreter des SR, der GV, des Wirtschafts- und Sozialrates, sowie die je fünf größten Truppen- und Geldgeber Mitglieder der PBC sind. Je nach Aufgabe und Bedarf, werden sie durch externe Experten für Finanzierung und Friedenskonsolidierung unterstützt (vgl. General Assembly 2005g: 3f.). Das Hinzuziehen von externen Fachleuten lässt auf eine gewünschte hohe Expertise schließen, sowie die Einbeziehung von Truppen- und Geldgebern als Abbildung der Machtverhältnisse verstanden wird. Diese Zusammensetzung entspricht den Erwartungen gemäß der Delegationstheorie, die in ihrer idealen Kausalkette die Abbildung der aktuellen Machtverhältnisse und ein hohes fachspezifisches Wissen der Kommission erwartet hat. Jedoch bietet auch Hurds Theorie eine Erklärung für die Einbeziehung der Truppen- und Geldgeber. Gemäß seiner Theorie wurde nämlich eine umfassende Einbeziehung der VN-Mitglieder erwartet. Als solche kann sowohl die Mitgliedschaft der Truppen- und Geldgeber, als auch einiger Vertreter der GV verstanden werden. Ein weiterer Punkt, der sich mit den unter 5.3 beschriebenen Erwartungen gemäß Hurds Theorie deckt, ist das dargestellte Verhältnis zwischen PBC und SR. Demnach soll die PBC insbesondere als Ratgeber des SR agieren und dessen vorrangige Rolle auf dem Gebiet der internationalen Friedenspolitik achten (vgl. General Assembly 2005g: 4).

6.4 Verabschiedung der Resolution

Schließlich wurde am 20. Dezember 2005 mit einer gemeinsamen Resolution des Sicherheitsrates und der Generalversammlung die Einsetzung der Peacebuilding Commission beschlossen. Gemäß dieser Resolution, die dem Entwurf vom 14. Dezember entspricht, setzt sich das Organisationskomitee aus insgesamt 31 Mitgliedern zusammen, die sich in der PBC in verschiedenen Konfigurationen treffen. Zu diesen 31 Mitgliedern gehören, wie bereits eingangs beschrieben, jeweils sieben Vertreter der GV, des SR, sowie des Wirtschafts- und Sozialrats, sowie die fünf größten Truppensteller und die fünf größten Beitragszahler. Das vorher strittige Verhältnis zu bestimmten anderen VN-Organen gestaltet sich nun, indem die PBC von allen drei Organen angerufen werden kann, jedoch stets unter Beachtung des Vorrangs des SR, und diesen Organen regelmäßig Bericht erstatten muss (vgl. General Assembly 2005h: 2ff./Security Council 2005b: 2ff.). Einzelheiten zu der finalen Ausgestaltung und dem Aufgabenbereich der PBC, die über die beiden Kernstreitpunkte hinausgehen, sind unter Punkt 3 beschrieben.

Im Zuge der Abstimmung in der Generalversammlung nutzte der damalige amerikanische Botschafter bei den VN, John Bolton, die Gelegenheit, sein Abstimmungsverhalten zu erläutern. Diese Möglichkeit wurde sowohl vom deutschen als auch vom tansanischen Vertreter nicht wahrgenommen. In der Erklärung seines Abstimmungsverhaltens geht Bolton unter anderem auf das Verhältnis zwischen PBC und Sicherheitsrat ein.

We must now turn our attention to seeing to it that the Commission in fact realizes its potential to make an important contribution to the work of the Security Council to build sustainable peace in the aftermath of immediate threats to international peace and security. The resolutions emphasize that the Commission must take into account the primary responsibility of the Security Council under the Charter for the maintenance of international peace and security, which would include the Council's role in the coordination of efforts to maintain peace and security on the ground (General Assembly 2005i: 6).

Dieser Auszug zeigt, exemplarisch für viele weitere Passagen seines Statements, die Betonung der weiterhin vorrangigen Rolle des SR auf dem Gebiet der Friedenspolitik innerhalb der VN. Außerdem wird wiederholt darauf hingewiesen, dass die Arbeit der Kommission vor allem dem Sicherheitsrat der VN zugutekommen soll (vgl. General Assembly 2005i: 6f.). Diese Argumentation kann, wie unter Punkt 5.3 gezeigt, im Kontext von Hurds Theorie gesehen werden. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates dessen Legitimität auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung nicht anzweifeln. Stattdessen betonen sie, wie hier gezeigt, mit VN-typischem Vokabular die bestehende Vormachtstellung des Rates auf diesem Gebiet. Im Gegensatz zu dem bereits untersuchten amerikanischen Statement wurde dieses durch den leitenden Botschafter der USA bei den VN, John Bolton, getätigt. Die Aussagekraft des Statements in der Analyse wird daher durch dessen subjektive Haltung gegenüber der PBC und den VN insgesamt geschwächt. In seinen Memoiren über seine Zeit als Botschafter der USA bei den VN bezeichnet Bolton die PBC als Reform, die der damalige Generalsekretär zusammen mit dem damaligen Präsidenten der Generalversammlung unbedingt umsetzen wollte, um die Bilanz ihrer Amtszeit aufzubessern. Er beschreibt weiter, dass sowohl er als auch die damalige Außenministerin der USA die PBC für unnötig hielten und sie als Verhandlungsmasse gegenüber anderen Staaten einsetzten, die ihre Gründung stark befürworteten (Bolton 2007: 227ff.). Die Aussage drückt daher zwar in Teilen die Haltung der USA aus, ist dabei jedoch besonders aggressiv, weshalb die Anknüpfung an Hurds Theorie relativiert, jedoch nicht komplett negiert werden muss.

Im weiteren Verlauf seines Statements fordert er zudem wiederholt eine effektive und kostenreduzierende Arbeitsweise der Kommission, wie folgender Auszug zeigt.

Our common imperative is to create a costeffective, efficient advisory institution capable of ensuring the successful transition from peacekeeping operations to peacebuilding, providing important advice but not duplicating work (vgl. General Assembly 2005i: 6).

Das verwendete Vokabular entspricht dabei dem semantischen Kriterienkatalog der Delegationstheorie. Doch auch diese Theorieanknüpfung muss aufgrund von Boltons persönlicher Ablehnung der PBC relativiert werden. Insgesamt kann somit gesagt werden, dass diese Abstimmungserklärung vor allem den Zweck hatte, Boltons persönliche Ablehnung gegenüber der PBC zum Ausdruck zu bringen. Das Statement zeigt jedoch, dass zwischen den VN-Mitgliedern ein Konsens über die Gründe der Einsetzung der PBC besteht. Um diese zu degradieren, muss daher auf Argumentationsmuster der beiden Motivationen und damit der Legitimitäts- und Delegationstheorie zurückgegriffen werden. Boltons Aussage bietet somit zwar nur sehr eingeschränkten Aufschluss über die Motivation der USA, die PBC zu gründen, zeigt jedoch deutlich, welche Gründe die anderen Mitgliedstaaten zur Einsetzung bewegt haben.

7 Fazit

Die vorliegende Arbeit sollte die Frage „Warum wurde die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen gegründet?“ beantworten, um so einen Beitrag zur übergeordneten Debatte über die Gründe von internationaler Koordination von friedenspolitischen Aufgaben zu leisten.

Dazu wurden die Delegationstheorie von Hawkins et al. und die Legitimitätstheorie von Ian Hurd als zwei konkurrierende Erklärungsansätze gegenübergestellt. Sie sollten aufzeigen, welche staatlichen Motivationen zur Gründung der PBC führten. Es wurde daher für jeden Ansatz ein Kriterienkatalog mit semantischen Charakteristika der jeweiligen Theorie aufgestellt. Zusätzlich wurde jeweils eine ideale Kausalkette des Gründungsprozesses der PBC aufgezeichnet, um so Prozesse, Zwischenergebnisse und semantische Konstruktionen aufzuzeigen, die allein anhand des jeweiligen Kriterienkataloges nicht erfasst werden könnten. Den Hauptteil der Arbeit stellte die Analyse des tatsächlichen Gründungsprozesses dar, deren Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst und eingeordnet werden sollen.

Zunächst hat die Analyse gezeigt, dass keine der Theorien als alleinige Erklärung infrage kommt, da der tatsächliche Prozess mit keinem der beiden Idealprozesse deckungsgleich war und nicht alle Statements Kriterien eines einzelnen Kriterienkatalogs aufwiesen. Der Vorschlag, eine Kommission für Friedenskonsolidierung zu gründen, konnte durch die Delegationstheorie von Hawkins et al. erklärt werden. Für Hurds Legitimitätstheorie hingegen konnten keine Hinweise gefunden werden. Weiter wurde deutlich, dass die Diskussion einer PBC innerhalb der VN zunächst vor allem von dem Wunsch der Mitglieder nach einer Delegation von Friedenskonsolidierungsaufgaben an einen koordinierenden Agenten mit hohem fachspezifischen Wissen geprägt war. Im weiteren Verlauf wurde jedoch auch eine sinkende Legitimität des Sicherheitsrates auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung erkennbar, deren Übergreifen auf die gesamten VN durch die Einsetzung einer PBC unter Einbeziehung aller Mitglieder und anderer IOs entgegengewirkt werden sollte. Im Einklang zu diesen Beobachtungen wies die Entwurfsresolution erneut Merkmale beider Theorien auf. Die Inhalte dieser Entwurfsresolution wurden anschließend in der Abschlussresolution übernommen. Diese enthält daher ebenfalls Hinweise auf beide Theorien. Auch die Erklärung des Abstimmungsverhaltens der USA zur Abschlussresolution zeigt, dass die Motivationen der Mitglieder in Teilen sowohl den Annahmen von Hawkins et al. als auch von Hurd entsprechen.

Die anfangs gestellte Forschungsfrage „Warum wurde die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen gegründet?“ kann somit differenziert beantwortet werden. Anhand der vorliegenden Untersuchung kann gesagt werden, dass die PBC gegründet wurde, da die Mitgliedstaaten der VN Aufgaben der Friedenskonsolidierung an einen koordinierenden Agenten mit Expertenwissen, der diese Aufgaben kostengünstiger lösen kann, delegieren wollten. Außerdem hatten insbesondere Mitgliedstaaten ohne ständigen Sitz im Sicherheitsrat den Eindruck, dass dieser auf dem Gebiet der Friedenskonsolidierung an Legitimität eingebüßt hat und somit ein legitimes neues Organ für diesen Aufgabenbereich innerhalb der VN, die auf diesem Gebiet weiterhin als legitim angesehen wurde, der geschaffen werden musste.

Die Analyse hat zudem gezeigt, dass nicht alle Punkte der jeweiligen Theorie angesprochen wurden, die diese gestützt hätten. Das Potential des jeweiligen Erklärungsansatzes zur Beantwortung der Forschungsfrage wird dadurch, wie bereits beschrieben, jedoch nicht negiert. Besonders deutlich wurde dies in Bezug auf die Delegationstheorie. Hier war vor allem die wiederholte Betonung der benötigten Expertise der Kommission und deren koordinierende Aufgabenstellung auffällig. Gerade durch die starke Betonung dieser beiden Aspekte, wurde das Erklärungspotential der Theorie jedoch auch ohne Einbeziehung aller Kriterien deutlich.

Aufgrund der repräsentativen Fallauswahl können die Ergebnisse verschiedene Beiträge zur bereits angesprochenen übergeordneten Debatte leisten. Wie eingangs vorgenommen, konnte ein differenzierteres Bild der staatlichen Motivation im Gründungsprozess der PBC gezeichnet werden und somit ein neuer Aspekt in die Diskussion um Reformen der VN eingebracht werden. Weiter bietet die vorangegangene Untersuchung mit ihrer theoretischen Basis einen guten Anknüpfungspunkt, um die Hintergründe von internationaler Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen, insbesondere auf dem Gebiet der Friedenspolitik, aber auch in anderen IOs und auf anderen Politikfeldern zu untersuchen.

Zum einen wurde gezeigt, dass sowohl die Delegationstheorie nach Hawkins et al., als auch die Legitimitätstheorie von Hurd gute Erklärungsansätze liefern, wenn es um staatliche Zusammenarbeit und Koordination in internationalen Organisationen geht. In weiteren Studien kann somit auf beide Ansätze zurückgegriffen werden um staatliches Verhalten in IOs auch bei der Koordination von anderen Politikfeldern zu erklären. Zum anderen zeigt das Untersuchungsdesign Potential für größer angelegte Analysen, indem beispielsweise eine Codierung des Analysematerials nach Vorbild der Methode von Binder und Heupel (vgl. Binder; Heupel 2015), nicht nur für die Legitimitätstheorie, angewendet werden kann. So könnten beispielsweise auch Äußerungen gegenüber Pressevertretern in die Untersuchung einbezogen werden, um somit einen Vergleich zwischen öffentlichen Äußerungen und Äußerungen in VN-Sitzungen zu ziehen.

Abschließend kann somit gesagt werden, dass die Untersuchung die zu Beginn gestellte Forschungsfrage beantwortet, sowie einen Beitrag zu der ihr übergeordneten Debatte leisten konnte. Außerdem wurden zahlreiche Anknüpfungspunkte, sowohl theoretischer als auch methodischer Art, für weitere, umfangreichere Studien aufgezeigt.

8 Literaturverzeichnis

- Binder, Martin; Heupel, Monika (2015): The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates. In: *International Studies Quarterly* (59), S. 238–250.
- Bolton, John R. (2007): *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad*. 1. Threshold ed. hardcover ed. New York: Threshold Editions.
- Chapman, Terrence L. (2009): Audience beliefs and international organization legitimacy. In: *International organization : IO ; a journal of political and economic affairs* 63 (4), S. 733–764.
- Fischer, Joschka (2006): In allen Teilen erneuerte Vereinte Nationen. Rede des deutschen Außenministers auf dem Weltgipfel 2005. In: *VEREINTE NATIONEN* (3), S. 125–126.
- Hall, Peter A. (2006): Systematic process analysis: when and how to use it. In: *European Management Review* (3), S. 24–31.
- Hawkins, Darren G.; Lake, David A.; Nielson, Daniel L.; Tierney, Michael J. (2006): *Delegation under Anarchy. States, International Organizations, and Principal-Agent Theory*. In: Darren G. Hawkins (Hg.): *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge u.a.: Cambridge Univ. Press (Political economy of institutions and decisions).
- Hurd, Ian (2002): Legitimacy, Power and the Symbolic Life of the UN Security Council. In: *Global Governance* 8 (1), S. 35–51.
- Hurd, Ian (2005): The Strategic Use of Liberal Internationalism: Libya and the UN Sanctions, 1992-2003. In: *International Organization* 59 (3), S. 495–526.
- Hurd, Ian (2008): Myths of Membership: The Politics of Legitimation in UN Security Council Reform. In: *Global Governance* 14 (2), S. 199–217.
- Jenkins, Rob (2013): *Peacebuilding. From concept to commission*. New York: Routledge (Routledge global institutions series).
- Luck, Edward (2005): How Not to Reform the United Nations. In: *Global Governance* 11 (4), S. 407–414.
- Murthy, C.S.R. (2007): New Phase in UN Reforms. In: *International Studies* 44 (1), S. 39–56.
- Paris, Roland (2008): *Post-Conflict Peacebuilding*. In: Thomas G. Weiss und Sam Daws (Hg.): *The Oxford handbook on the United Nations*. 1. publ. in paperback. Oxford: Oxford University Press, S. 404–426.

Ross, Stephen (1973): The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. In: American Economic Review (63), S. 134–139.

Schneckener, Ulrich; Weinlich, Silke (2005): Die VN-Peacebuilding Commission. Aufgaben, Auftrag und Design für eine neue Institution. In: SWP-Aktuell (37), S. 1–8.

Schneckener, Ulrich; Weinlich, Silke (2006): Die Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen. Möglichkeiten und Grenzen einer neuen Institution. In: S+F 24 (1), 17-21.

9 Quellenverzeichnis

Annan, Kofi (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs. Hg. v. Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Europa. Online verfügbar unter <http://www.un.org/Depts/german/gsonst/a-59-2005-ger.pdf>, zuletzt geprüft am 12.04.2017.

Annan, Kofi (2005): Peacebuilding Commission. Explanatory note by the Secretary-General. Hg. v. General Assembly. Online verfügbar unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005/Add.2, zuletzt geprüft am 13.05.2017.

General Assembly (2005a): General Assembly Fifty-ninth session. 85th plenary meeting Wednesday, 6 April 2005, 10 a.m. New York. Hg. v. United Nations. Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/297/46/PDF/N0529746.pdf?OpenElement>, zuletzt geprüft am 10.06.2017.

General Assembly (2005b): General Assembly Fifty-ninth session. 87th plenary meeting Thursday, 7 April 2005, 10 a.m. New York. Hg. v. United Nations. Online verfügbar unter http://www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html#debates, zuletzt geprüft am 12.04.2017.

General Assembly (2005c): General Assembly Fifty-ninth session. 90th plenary meeting Thursday, 8 April 2005, 3 p.m. New York. Hg. v. United Nations. Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/301/15/PDF/N0530115.pdf?OpenElement>, zuletzt geprüft am 28.06.2017.

General Assembly (2005d): Draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly-8. Juni 2005. United Nations. Online verfügbar unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F59%2FHLP%2FCRP.1&Submit=Search&Lang=E, zuletzt geprüft am 08.06.2017.

General Assembly (2005e): Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly-22. Juli 2005. United Nations. New York. Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/436/64/PDF/N0543664.pdf?OpenElement>, zuletzt geprüft am 03.06.2017.

General Assembly (2005f): Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly of September 2005 submitted by the President of the General Assembly- 5. August 2005. Advance Unedited Version. United Nations. Online verfügbar unter http://www.un.org/ga/59/hlpm_rev.2.pdf, zuletzt geprüft am 18.05.2017.

General Assembly (2005g): Draft resolution submitted by the President of the General Assembly-14. Dezember 2005. The Peacebuilding Commission. United Nations. Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/60/L.40&Lang=E, zuletzt geprüft am 08.06.2017.

General Assembly (2005h): Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2005. 60/180. The Peacebuilding Commission. United Nations. Online verfügbar unter http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/180, zuletzt geprüft am 11.05.2017.

General Assembly (2005i): General Assembly Sixtieth session. 66th plenary meeting Tuesday, 20 December 2005, 10 a.m. New York. Hg. v. United Nations. Online verfügbar unter <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/656/56/PDF/N0565656.pdf?OpenElement>, zuletzt geprüft am 28.06.2017.

HLP (2004): A more secure world: Our shared responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. United Nations (Doc. A/59/565). Online verfügbar unter http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf, zuletzt geprüft am 27.04.2017.

Løi, Ellen Margrethe; Mahiga, Augustine P. (2005): Letter to all Permanent Representatives of the United Nations-5 December 2005. Online verfügbar unter <http://www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/051205.pdf>, zuletzt geprüft am 07.06.2017.

Løi, Ellen Margrethe; Mahiga, Augustine P. (2005): Letter to the Permanent Representatives of the United Nations-11 October 2005. Online verfügbar unter <http://www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/051011.pdf>, zuletzt geprüft am 17.05.2017.

Pleuger, Gunter (2005): Statement by Ambassador Dr. Gunter Pleuger-Permanent Representative of Germany to the United Nations- In the Plenary Session of the general Assembly on the Secretary's General Report "In Larger Freedom". 6-8 April 2005. Hg. v. Permanent Mission of Germany to the United Nations. Online verfügbar unter http://www.unmillenniumproject.org/documents/GmyStmt_GA_7April05.pdf, zuletzt geprüft am 10.06.2017.

President of the Security Council (2005): Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2005/20. Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2005/20, zuletzt geprüft am 06.06.2017.

Security Council (2005a): 5187th meeting Thursday, 26 May 2005, 10 a.m. New York. Post-conflict peacebuilding. Online verfügbar unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5187, zuletzt geprüft am 06.06.2017.

Security Council (2005b): Resolution 1645 (2005). Adopted by the Security Council at its 5335th meeting, on 20 December 2005. United Nations. Online verfügbar unter [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645\(2005\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645(2005)), zuletzt geprüft am 11.05.2017.

UNBISNET (2017a): Voting Record General Assembly. The Peacebuilding Commission: resolution/adopted by the General Assembly. Online verfügbar unter <http://tinyurl.com/yaynrjno>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.

UNBISNET (2017b): Voting Record Security Council. Security Council resolution 1645 (2005) [on establishment of the Peacebuilding Commission]. Online verfügbar unter <http://tinyurl.com/ycyhrnm>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.

United Nations (2005): Weltgipfel 2005. Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005. Hg. v. Hauptabteilung Presse und Information der Vereinten Nationen. Online verfügbar unter <http://www.un.org/depts/german/conf/weltgipfel2005.pdf>, zuletzt geprüft am 13.05.2017.

United Nations (2016): Functions and Powers of the General Assembly. The search for consensus. Online verfügbar unter <http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>, zuletzt geprüft am 20.05.2017.