

## Informationen

# Der Generalsekretär der Vereinten Nationen

„Willkommen zum unmöglichsten Job der Welt.“ Mit diesen Worten hatte der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie seinen Nachfolger Dag Hammarskjöld empfangen. Tatsächlich ist das Amt des UN-Generalsekretärs einzigartig. Neben einer Reihe administrativer Aufgaben sind ihm politische Kompetenzen zugeschrieben, die letztlich auf den allgemeinen Auftrag der Vereinten Nationen verweisen: Die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die besondere Herausforderung des Amtes hat der gegenwärtige Generalsekretär Kofi Annan mit dem Hinweis verdeutlicht, dass seine Arbeit unter den kritischen Augen von 191 Vorgesetzten stattfindet – den Mitgliedstaaten.

Und doch verfügt der „oberste Angestellte“ der Weltorganisation in bestimmten Situationen über einen nicht unerheblichen Handlungsspielraum. Das unterscheidet ihn auch vom Generalsekretär des Völkerbundes, dem keine wesentlichen politischen Befugnisse zugebilligt waren. Das so prägende Spannungsverhältnis zwischen „General“ (verstanden in einem Führungsauftrag für die Weltorganisation) und „Sekretär“ als bloße bürokratische Hilfsleistung bestimmte die Amtspraxis aller bisheriger Generalsekretäre. Diese Spannung war schon bei Gründung der Vereinten Nationen erkennbar, als es um den Namen des Amtes ging. Ein „Director General“ war den meisten zuwenig; ein „World’s Moderator“ hingegen zuviel.

Die Verbindung von administrativen und politischen Kompetenzen des Generalsekretärs schlägt sich in den zum Teil bewusst vage gehaltenen Formu-

lierungen der einschlägigen Charta-Bestimmungen nieder, die jedoch zugleich eine bedeutsame völkerrechtliche Innovation darstellen. Diese Zurückhaltung in der konkreten Ausgestaltung der Bestimmungen zeugt von der Einsicht der Gründungsväter und -mütter, dass das Amt des Generalsekretärs sich als politisches Amt sowie so im Kontext der politischen Praxis etablieren und entwickeln müsse. Insofern wurde mit den Bestimmungen des Kapitels XV der UN-Charta, also der Artikel 97 bis 101 (*Kasten 1*), zu einem gewissen Grade ein Experiment gestartet, dessen Erfolg sich in der konkreten Bewährung durch die einzelnen Amtsinhaber erweisen musste. Diese haben ihr Amt durchaus unterschiedlich und entsprechend den weltpolitischen Rahmenbedingungen ihrer Amtszeit ausgestaltet.

## Höchster Verwaltungsbeamter der UN

Das Sekretariat wird mit den Bestimmungen des Kapitels XV und nach Art. 7 der Charta als eines der Hauptorgane der Vereinten Nationen ausgewiesen. Der Generalsekretär ist damit de jure kein Hauptorgan der Vereinten Nationen, aber de facto erhält sein Handeln als höchster Verwaltungsbeamter der UN, als Leiter und zugleich Personifikation des Hauptorgans Sekretariat, eine wesentliche Legitimation. Praktisch gesehen fallen damit die Rollen des Sekretariates und des Generalsekretärs zusammen. Der Generalsekretär wird im Wortsinne nicht von der Generalversammlung gewählt, sondern lediglich auf Empfehlung des Sicher-

heitsrates für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt; eine zweite Amtszeit ist möglich. Die Wahl im Sicherheitsrat findet in geheimer Abstimmung statt, bei der die Vetomächte (durch Abgabe einer farbigen Stimmkarte) die Wahl eines Kandidaten blockieren können. Als Kompromisskandidaten in Sicherheitsrat und Generalversammlung hatten insbesondere während des Kalten Krieges Personen aus kleineren und neutralen Ländern gute Chancen. Gleichzeitig wird die Auswahl durch die angemessene Berücksichtigung der Weltregionen bestimmt.

Als oberstem Verwaltungsbeamten nach Art. 97 kommen dem Generalsekretär eine Reihe administrativer und repräsentativer Aufgaben zu: Auswahl und Ernennung des Personals (das im Kernbereich der UNO etwa 14.000 Bedienstete aus 150 Nationen ausmacht), Aufstellen des Haushaltsplans, Teilnahme an den Sitzungen der Hauptorgane, Erstellung der vorläufigen Tagesordnungen, alljährliche Berichterstattung über die Tätigkeit der Organisation, Vertretung der Organisation nach außen hin etc. Diese Funktionen ermöglichen bereits eine Reihe politischer Einflussmöglichkeiten. Beispielfhaft mag hier der Jahresbericht an die Generalversammlung erwähnt sein. Dieser Bericht ist keinesfalls eine bloße Buchhalterpflicht, sondern hat sich zu einem besonderen Instrument der politischen Führung des Generalsekretärs entwickelt. Er bietet dem Generalsekretär die Möglichkeit, konzeptionelle Impulse für die Ausrichtung der Arbeit der Vereinten Nationen zu geben, Schwerpunkte zu identifizieren, gegebenenfalls an Mitgliedstaaten zu appellieren oder diese entlang des Maßstabs ihrer Charta-Verpflichtungen zu kritisieren sowie nicht zuletzt die dem Bericht folgende Debatte in der Generalversammlung zu strukturieren. Als „Rede zur Lage der Welt“ birgt der Jahresbericht ein ganz eigenes Potenzial zur Ansprache der Weltöffentlichkeit.

## KASTEN 1

### Charta der Vereinten Nationen (Auszug)

#### Kapitel XV

#### Das Sekretariat

##### Artikel 97

Das Sekretariat besteht aus einem Generalsekretär und den sonstigen von der Organisation benötigten Bediensteten. Der Generalsekretär wird auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt. Er ist der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation.

##### Artikel 98

Der Generalsekretär ist in dieser Eigenschaft bei allen Sitzungen der Generalversammlung, des Sicherheitsrats, des Wirtschafts- und Sozialrats und des Treuhandrats tätig und nimmt alle sonstigen ihm von diesen Organen zugewiesenen Aufgaben wahr. Er erstattet der Generalversammlung alljährlich über die Tätigkeit der Organisation Bericht.

##### Artikel 99

Der Generalsekretär kann die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden.

##### Artikel 100

1. Der Generalsekretär und die sonstigen Bediensteten dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die ihrer Stellung als internationale, nur der Organisation verantwortliche Bedienstete abträglich sein könnte.
2. Jedes Mitglied der Vereinten Nationen verpflichtet sich, den ausschließlich internationalen Charakter der Verantwortung des Generalsekretärs und der sonstigen Bediensteten zu achten und nicht zu versuchen, sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinflussen.

##### Artikel 101

1. Die Bediensteten werden vom Generalsekretär im Einklang mit Regelungen ernannt, welche die Generalversammlung erlässt.
2. Dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem Treuhandrat und erforderlichenfalls anderen Organen der Vereinten Nationen werden geeignete ständige Bedienstete zugeteilt. Sie gehören dem Sekretariat an.
3. Bei der Einstellung der Bediensteten und der Regelung ihres Dienstverhältnisses gilt als ausschlaggebend der Gesichtspunkt, dass es notwendig ist, ein Höchstmaß an Leistungsfähigkeit, fachlicher Eignung und Ehrenhaftigkeit zu gewährleisten. Der Umstand, dass es wichtig ist, die Auswahl der Bediensteten auf möglichst breiter geographischer Grundlage vorzunehmen, ist gebührend zu berücksichtigen.

### Die politischen Kompetenzen des Generalsekretärs

Die im engeren Sinne politischen Kompetenzen des Generalsekretärs werden mit Art. 99 der UN-Charta begründet. Durch diesen Artikel wird der Generalsekretär zunächst einmal direkt mit dem UN-Organ verbunden, dem laut Charta die Hauptverantwortung für die Wahrung des Friedens und der internationalen Sicherheit obliegt: dem Sicherheitsrat. Drei Formulierungen verdienen in diesem Zusammen-

hang besondere Aufmerksamkeit: Zum einen die Tatsache, dass der Generalsekretär jede „Angelegenheit“ (also nicht nur eine spezielle Form von Ereignis) einbringen kann, und dass das Kriterium für die Beurteilung, ob eine Gefährdung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit vorliegt, im persönlichen Ermessen des Generalsekretärs („nach seinem Dafürhalten“) liegt. Diese beiden Wendungen wurden bewusst in die Charta eingefügt, um einen eigenständigen politischen Handlungsspielraum des Generalsekretärs festzuschreiben. Unterstrichen wird

diese Intention durch die Regelung, dass der Generalsekretär den Sicherheitsrat mit solchen Angelegenheiten beauftragen „kann“ – also nicht muss. Der Generalsekretär ist keinesfalls verpflichtet, alle Fälle solcher Art vor den Sicherheitsrat zu bringen – und auch die Unterlassung der Anrufung des Art. 99 kann eine äußerst politische Handlung sein.

Charakteristisch für Art. 99 ist sein allgemeiner Wortlaut, der auf den ersten Blick nur eine sehr dürftige Grundlage für konkretes politisches Handeln bietet. Grundsätzlich aber gilt hier: Je allgemeiner der Wortlaut der Charta, desto mehr Potenzial und Spielraum ergeben sich für den Generalsekretär. Das betrifft insbesondere die konkrete Anwendung bzw. Umsetzung des Artikels. Blickt man jedoch auf die Anwendungspraxis des Art. 99, so fällt das Ergebnis ernüchternd aus: Offiziell wurde Art. 99 nur in wenigen Fällen angewandt – etwa zu Beginn der Kongo-Krise durch Hammarskjöld im Jahre 1960. Das Potenzial des Artikels liegt denn auch nicht in der direkten Berufung auf diese Rechtsgrundlage, sondern in ihrem eingeschlossenen Interpretationsspielraum. Die Kompetenz des UN-Generalsekretärs realisiert sich nicht in der wiederholten Bezugnahme auf die rechtliche Grundlage. Vielmehr zeigt sich sein Renommee in der Verbindung von konkreten politischen Handlungen mit der persönlichen Autorität des Generalsekretärs und der mehr oder weniger stillschweigenden Respektierung durch die anderen Hauptorgane der Vereinten Nationen.

### Tatsachenermittlung und Gute Dienste

Auf dieser Grundlage haben die Generalsekretäre vor allem zwei Kompetenzen etabliert: Die Kompetenz zur Durchführung von Missionen zur Tatsachenermittlung (Fact-Finding-Missions) und zum Einsatz der Guten Dienste (Good Offices).

Fact-Finding-Missions stellen Bemühungen dar, die Rahmenbedingungen und tatsächlichen Entwicklungen eines Konfliktes von unparteilicher Seite zu prüfen und festzuhalten. Beginnend mit Lie haben die Generalsekretäre

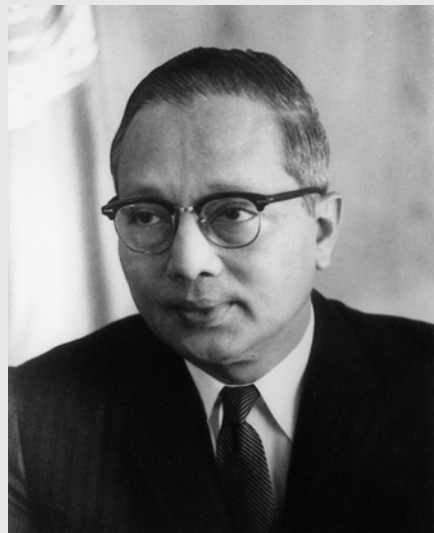
## Generalsekretäre der Vereinten Nationen



1946–1952 Trygve Lie  
(Norwegen)



1953–1961 Dag Hammarskjöld  
(Schweden)



1961–1971 U Thant  
(Burma)



1972–1981 Kurt Waldheim  
(Österreich)



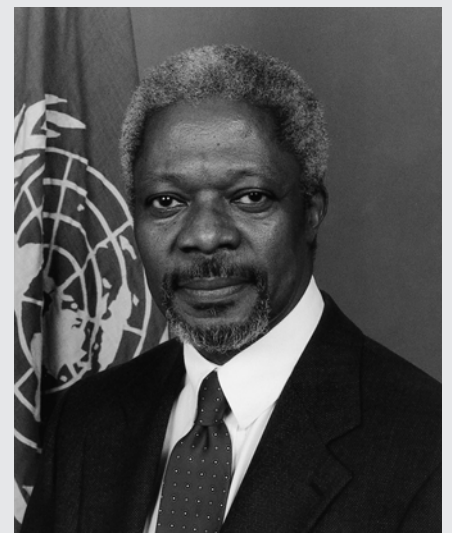
1982–1991 Javier Pérez de Cuéllar  
(Peru)



1992–1996 Boutros Boutros-Ghali  
(Ägypten)

deutlich gemacht, dass sie zur Bildung ihres eigenen Urteils (also ihres „Ermessens“ nach persönlicher Abwägung eventuell dem Sicherheitsrat eine Angelegenheit vorzulegen) notwendigerweise die Möglichkeit haben müssen, sich genau zu informieren, um verschiedene Aspekte des Problems prüfen und bewerten zu können. Bedeutsam ist dabei der Umstand, dass es keine klare Trennung zwischen „technischer“ Tatsachenermittlung und aktiver eigenständiger Vermittlungs- und Streitschlichtungsbemühung des Generalsekretärs gibt.

Diese Kompetenz deutet auch schon auf die Möglichkeit zur Durchführung von Good Offices durch den Generalsekretär. Die Guten Dienste sind eng verwandt mit dem Konzept der Präventiven oder Stillen Diplomatie. Zu unterscheiden sind sie jedoch von Vermittlung im engeren Sinne, da bei der Durchführung der Guten Dienste in der Regel keine eigenen konkreten Vorschläge gemacht werden. Zwar lassen sich eher als bei der Tatsachenermittlung Unterschiede zwischen technischen (organisatorische, logistische Unterstützung von Konferenzen etc.) und politischen Guten Diensten (direkte Appelle, Implementationsangebote etc.) benennen, aber in der Praxis gehen auch hier die Grenzen ineinander über. Erneut lassen sich keinerlei explizite Vollmachten des Generalsekretärs in der Charta finden und der Begriff ist interpretationsoffen. Schon im formellen Sinne kann man darunter Aufgaben verstehen, die dem Generalsekretär



seit 1997 Kofi Annan  
(Ghana)



übertragen worden sind, Aufgaben, die er sich selbst aufgrund seiner eigenen Autorität gegeben hat, oder aber sogar Aufgaben, die er abseits der Beschlusslage und ohne offizielle Bezugnahme auf andere UN-Organe wahrnimmt. Prinzipiell kann er dabei jeweils persönlich als Vermittler auftreten, oder aber einen Stellvertreter bzw. Repräsentanten entsenden. Kofi Annan etwa wird momentan von rund 35 regional- bzw. länderbezogenen Repräsentanten, Sonderbeauftragten und Koordinatoren sowie 14 thematischen Beratern und Repräsentanten (u.a. in den Bereichen Kindersoldaten, Aids oder Informationstechnologien) vertreten. Auch funktionell gibt es eine Fülle von Aktivitäten, die unter den Begriff der Guten Dienste fallen: von der Verdeutlichung der internationalen Besorgnis gegenüber den Konfliktparteien über die bloße Bereitstellung eines anerkannten Kommunikationskanals bis hin zur konstruktiven Rolle bei Lösungsfindung und -absicherung. Nicht zuletzt deshalb hat Pérez de Cuéllar den Ausdruck „the UN's good officer“ als Synonym für den Generalsekretär gebraucht.

## Stille Macht

Die Vorbereitungskommission zur Charta hat deshalb nicht zu Unrecht von der notwendigerweise dynamischen Interpretation dieses besonderen Rechtes nach Art. 99 und seiner impliziten Befugnisse gesprochen. Die politische Kompetenz des Generalsekretärs ist also weder juristisch präzise umschrieben, noch statisch festgelegt. Doch neben der juristischen Basis, der Intention der Charta-Autoren und der Bezugnahme auf Präzedenzfälle bedarf es offensichtlich auch eines politischen Mechanismus, mithilfe dessen die „stille Macht“ des Generalsekretärs konkretisiert und durchgesetzt werden. Die Etablierung über Präzedenzfälle setzt jeweils voraus, dass die angestrebten Aktionen auch zumindest teilweise erfolgreich sind. So sind es die ersten Amtshandlungen, die den meist zunächst eher unbekanntem Generalsekretären zur „Feuerprobe“ für ihre gesamte Amtsperiode werden können. Gelingt es ihnen, persönlich einen Erfolg zu verbuchen, so ist ihre Position etabliert.

Und dann greift in zunehmendem Maße die zweite Option der Charta zu den politischen Funktionen des Generalsekretärs: Art. 98, nach der der Generalsekretär alle Aufgaben wahrnimmt, die ihm von den Hauptorganen der UNO zugewiesen werden.

Abermals fällt die vage Begrifflichkeit auf und es zeigt sich, dass die sonstigen Aufgaben eben nicht nur administrative und unterstützende Dienste umfassen, sondern im Gegenteil höchst politische Aufträge und Handlungsvollmachten mit einem breiten Ermessensspielraum für den Generalsekretär sein können. Art. 98 verweist auf das Zusammenspiel des Generalsekretärs mit den anderen UN-Organen. Eine gewichtige Rolle des Generalsekretärs ist dabei von einer Konstellation abhängig, wie sie sich im Kalten Krieg herausgebildet hat: Da der Sicherheitsrat sich selbst blockierte und seine Aufgabe der Friedenserhaltung nur bedingt wahrnehmen konnte, zog zunächst die Generalversammlung Kompetenzen zur Friedenserhaltung an sich, die paradigmatisch in der „Uniting for Peace“-Resolution aus dem Jahre 1950 zum Ausdruck kommen. Die Generalversammlung ist jedoch im eigentlichen Sinne als kollektiver Akteur nur bedingt zur Ausführung und Umsetzung ihrer Beschlüsse fähig. In einer zweiten Delegation von Aufgaben übertrug sie deshalb ihrerseits Aufgaben auf den Generalsekretär, der als handlungsfähige Einheit im UN-System übrig blieb. Immer dann, wenn der Sicherheitsrat sich in einer festgefahrenen Situation nicht zum Handeln entschließen konnte und die Generalversammlung nicht selbst tätig werden konnte, wurde der Generalsekretär über Art. 98 ins Spiel gebracht. Diplomatische Innovationen traten auf diesem Wege an die Stelle der als ineffektiv erfahrenen Standardprozeduren der Weltorganisation. Nachdem das Potenzial des Generalsekretärs sich (bei allen Rückschlägen und Misserfolgen) herausgestellt hatte, wurden diesem auch bewusst Aufgaben seitens des Sicherheitsrates übertragen. Als markantes Beispiel kann hier die Aufforderung an Boutros-Ghali gelten, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine „Agenda für den Frieden“ auszuarbeiten, die dieser dann auch prompt zu einer breiten

Neudefinition des Friedenssicherungskonzeptes der UN nutzte.

## Kommando über Blauhelmissionen

Schon seit Hammarskjöld obliegt dem Generalsekretär in unterschiedlichem Ausmaß die Durchführung von Blauhelmissionen, die der Sicherheitsrat einsetzt. Das Wort vom „General“-Sekretär bekommt dadurch nochmals eine neue Wendung, da dieser unterstützt durch die Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen (Peacekeeping-Operations), einer der Hauptabteilungen des Sekretariats (*Kasten 2*) durchaus (nach Maßgabe des jeweiligen Mandates) die Kommandogewalt über die Friedenstruppen ausübt. Da die Resolutionen des Rates kaum detailliert alle Eventualitäten der Mission vorwegnehmen oder regeln können (und mangels Einigkeit ggf. auch nicht wollen), ist diese Funktion des Generalsekretärs abermals als höchst politisch anzusehen. Unausweichlich begibt sich der Generalsekretär in einer solchen Situation in die Sphäre politischer Kontroversen. Grundsätzlich darf er das Vertrauen der anderen UN-Organen und letztlich der einzelnen Staaten nicht nachhaltig verlieren, da er auf einer rechtlich ambivalenten Basis und ohne eigene Durchsetzungsmöglichkeiten agiert. Die englische Fassung von Art. 98 ist hier bezeichnend, indem sie nicht wie die deutsche Fassung von „zugewiesenen Aufgaben“ der Hauptorgane an den Generalsekretär spricht, sondern bewusst das Verb „entrust“ verwendet, das eher mit an-vertrauen übersetzt werden könnte. „Anvertraut“ werden dem Generalsekretär daneben auch eine Reihe von Aufgaben und Tätigkeiten im Wirtschafts- und Sozialbereich – etwa mit Blick auf die Menschenrechte.

## Vertrauensbasis und Sündenbock-Funktion

Die Möglichkeit zur Wahrnehmung politischer Aufgaben und das Ausmaß derselben ist also abhängig von einem Wirkmechanismus,

## KASTEN 2

### Sekretariat der Vereinten Nationen

– Hauptabteilungen –

**Generalsekretär:**  
*Kofi Annan (Ghana)*

**Stellvertretende  
Generalsekretärin:**  
*Louise Fréchette (Kanada)*

**Büro des Generalsekretärs:**  
*Kabinettschef Iqbal Riza (Indien)*

**Amt für Rechtsfragen:**  
*Untergeneralsekretär Hans Corell  
(Schweden)*

**Amt für internes  
Aufsichtswesen:**  
*Untergeneralsekretär Dileep Nair  
(Singapur)*

**Abteilung für politische  
Angelegenheiten:**  
*Untergeneralsekretär Kieran  
Prendergast (Großbritannien)*

**Abteilung für Abrüstungsfragen:**  
*Untergeneralsekretär Jayantha  
Dhanapala (Sri Lanka)*

**Abteilung für friedens-  
erhaltende Maßnahmen:**  
*Untergeneralsekretär Jean-Marie  
Guéhenno (Frankreich)*

**Amt für die Koordination  
humanitärer Angelegenheiten:**  
*Untergeneralsekretär Kenzo  
Oshima (Japan)*

**Abteilung für Wirtschafts- und  
Sozialfragen:**  
*Untergeneralsekretär Nitin Desai  
(Indien)*

**Abteilung für Generalversammlung  
und Konferenzmanagement:**  
*Untergeneralsekretär Chen Jian  
(China)*

**Abteilung für  
Öffentlichkeitsarbeit:**  
*Untergeneralsekretär Shashi  
Tharoor (Indien)*

**Abteilung für  
Managementfragen:**  
*Untergeneralsekretär Catherine  
Bertini (USA)*

den man als *Vertrauensspirale* bezeichnen könnte: Ein Generalsekretär, der sich möglichst schon in seinen ersten Aufgaben das Vertrauen der Mitgliedstaaten erarbeitet hat, wird mittels weiterer Gelegenheiten die Möglichkeiten zu einer immer stärkeren eigenständigen Rolle bekommen, mit der er wiederum seine Vertrauensbasis erweitern kann. Hingegen wird ein Generalsekretär, der

schon bei seinen ersten Gehversuchen auf dem Parkett internationaler Organisation und Diplomatie Probleme hat, vielleicht gar nicht die Möglichkeit bekommen, seine politischen Führungsqualitäten zu beweisen und Vertrauen aufzubauen. Die Abnahme seines Ansehens erfolgt dabei mindestens ebenso schnell wie der Zuwachs. Im Gegenteil wird dann die wichtigste „inoffizielle“ Funktion des

Generalsekretärs zunehmend in den Vordergrund treten: die des Sündenbocks für das Versagen der Einzelstaaten, die U Thant sogar als „einen wichtigen Teil der Rolle des Generalsekretärs“ bezeichnet hat.

Wird dem Generalsekretär ein Handlungsfeld durch die politischen Umstände eröffnet, oder hat er sich sogar selbst ein solches erarbeitet, so stellt sich die Frage, welche Richtung er in dem von ihm betretenen Neuland einschlagen will. Die Charta bietet als rechtliche (und ethische) Gesamtkonstruktion zwar bestimmte Leitmotive des Handelns, aber keine konkreten rechtlichen oder politischen Vorgaben. Weisungen von Staaten oder aber deren nationales Interesse dürfen für den Generalsekretär nicht leitend sein. Im Unterschied zu nationalen Politikern bekommt er keinerlei Orientierung aus Parteiprogrammen oder Meinungsumfragen. Allein der von ihm zu interpretierende „Geist“ der Charta steht ihm als Richtschnur zur Verfügung. Zugleich stellt ein Handeln unter diesen Bedingungen hohe Anforderungen an die Persönlichkeit des Amtsinhabers: Persönliche Integrität, politische Urteilskraft, und internationale Loyalität (negativ formuliert Unparteilichkeit) stehen dabei im Zentrum und diese Anforderungen werden in Art. 100 der Charta niedergelegt. Die Autorität des Generalsekretärs erwächst dabei zu einem gewichtigen Teil aus der Umsetzung „moralischer Kraft“, die sich wiederum aus dem Auftrag der Charta ergibt und immer konsensfähig gegenüber den Mitgliedstaaten bleiben sollte. Die Vorbereitungskommission sprach in diesem Sinne von der „Verkörperung“ der Prinzipien und Ideale der Charta in Gestalt des Generalsekretärs.

Die Doppelbelastung von administrativen und politischen Aufgaben ist enorm (erst 1998 trat mit Louise Fréchette zum ersten Mal eine stellvertretende Generalsekretärin ihr Amt an). Die Geschichte der Generalsekretäre zeigt, dass viele Amtsinhaber auf einem Kurs strikter Unparteilichkeit über die Jahre und verschiedene Konflikte hinweg so oft und intensiv mit diversen Staateninteressen kollidieren, dass sich ihre Unterstützung aufbraucht. So erkannte die Sowjetunion

Lie zum Ende seiner Amtszeit schlichtweg nicht mehr an, Frankreich wandte sich vehement gegen Hammarskjöld – Chruschtschow forderte 1961 sogar die Abschaffung des Generalsekretär-Postens und wollte diesen durch eine (sich gegenseitig neutralisierende) Troika von Vertretern der Blöcke und der Dritten Welt ersetzen. Eine zweite Amtszeit Boutros-Ghali verhinderte hingegen die USA durch ihr Veto gegen den Ägypter, der ihnen zu selbstbewusst „global leadership“ durch die UN einforderte und zum Teil als Sündenbock für die gescheiterten Friedensmissionen in Somalia und Jugoslawien herhalten musste.

## Kofi Annans Leistungen

Wie jeder Generalsekretär vor ihm, erbt Annan, der erste aus der UN-Verwaltung hervorgegangene Generalsekretär, die Erfolge und Fehlschläge seiner Vorgänger. Die Möglichkeiten des Amtes nutzend hat er sich deshalb unter anderem mit einer kritischen Bestandsaufnahme der Peacekeeping-Missionen der UN auseinandergesetzt. In der auch selbstkritischen Analyse des Srebrenica- und Ruanda-Berichts sowie in den Vorschlägen der Expertenkommission um Lakhdar Brahimi suchte er die Friedenssicherung auf eine neue, realistischere Basis zu stellen und betonte die Notwendigkeit klarer Mandate seitens des Sicherheitsrates sowie wirklicher Unterstützung und Ausstattung von Friedensoperationen durch die Mitgliedstaaten. Daneben hat er – nicht zuletzt auf Druck der USA – substanzielle Reformvorschläge für Organisation und Effizienzsteigerung des Sekretariats eingeführt. Neue Leistungsstandards, Abbau bürokratischer Hemmnisse und die Einführung neuer Managementmethoden will er zum Kennzeichen seiner Amtszeit machen. Als Vermittler ist er verschiedentlich in Erscheinung getreten: 1998 in Bagdad, wo ihm aber nur ein zeitweiliger Erfolg gelang, oder aber durchgehend im Konflikt auf Zypern. Der Kampf gegen AIDS, die Betonung der Rechte des Einzelnen sowie der Dialog der Kulturen stellen weitere Schwerpunkte seiner Tätigkeit dar. Grundsätzlich versucht er die Arbeit der Vereinten Nationen an die Realitäten der Globalisierung anzu-

passen – wofür gerade seine „Global-Compact Initiative“ steht, mit der sich auch transnationale Unternehmen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen auf Standards in Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltfragen verpflichten. In seinem Millenniums-Bericht zum neuen Jahrtausend schließlich hat er versucht, über die Formulierung konkreter Politikziele die zukünftige Rolle der Vereinten Nationen zu bestimmen. Zu diesen Millenniumszielen gehört die Halbierung des Anteils der Menschen in extremer Armut und ohne Wasserzugang bis zum Jahr 2015. In diesen – wie in anderen Bereichen – ist er letztlich wieder auf die Staaten und Völker angewiesen. Diese Bedingungen des Amtes hat Annan im Bild des balancierenden Seiltänzers zusammengefasst. Die internationale Großwetterlage und der Wille bzw. Auftrag einzelner Staaten und Organe bestimmen die internationalen Aktivitäten, wann und in welcher Höhe der Generalsekretär einen Balanceakt vollführen muss. Die Charta und das Vertrauen der Mitgliedstaaten sind das Seil, auf dem er sich bewegt und von dem er zugleich nicht abweichen darf. Seine politische Ethik schließlich könnte mit der Balancierstange verglichen werden, die ihm hilft, das Gleichgewicht zu halten. Darin zeigt sich, dass der Generalsekretär – wie Pérez de Cuéllar es einmal formuliert hat – symptomatisch Möglichkeiten und Grenzen der Vereinten Nationen als von rechtlichen, moralischen und politischen Faktoren bestimmter Organisation widerspiegelt.

## Literatur

Boutros-Ghali, Boutros, *Hinter den Kulissen der Weltpolitik*, Hamburg 2000.

Cuéllar, Javier Pérez de, *The Role of the UN Secretary-General*, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), *United Nations, Divided World. The UN's Role in International Relations*, Oxford 21995, S. 125-142.

Dicke, Klaus, *Reformen des Sekretariats und die veränderte Rolle des Generalsekretärs*, in: Klaus Hüfner (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen. Die Weltorganisation zwischen Krise und Erneuerung*, Opladen 1994, S. 225-239.

Ders., *Der ‚starke Generalsekretär‘ – Was bewirkt der Mann an der Spitze der UN-Administration?*, in: Ulrich Albrecht (Hrsg.), *Die Vereinten Nationen am Scheideweg. Von der Staatenorganisation zur internationalen Gemeinschaft?*, Hamburg 1998, S. 70-88.

Franck, Thomas M., *The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture*, in: *European Journal of International Law* 6 (1995), S. 360-387.

Fröhlich, Manuel, *Der alte und der neue UNO-Generalsekretär*, in: *Außenpolitik* 48 (1997), S. 301-309.

Ders., *Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen. Die politische Ethik des UNO-Generalsekretärs*, Paderborn u.a. 2002.

Göller, Josef-Thomas, *Anwälte des Friedens. Die UNO und ihre sechs Generalsekretäre*, Bonn 1995.

Gordenker, Leon/Benjamin Rivlin, *The challenging role of the UN Secretary-General. Making 'The Most Impossible Job in the World' Possible*, Westport/London 1993.

Newman, Edward, *The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era, A Global Peace and Security Mandate*, London 1998.

Morr, Hubertus, *Secretary-General*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *United Nations Law*, München u.a. 1995, S. 220-225.

Thant, U, *Die Rolle de Generalsekretärs der Vereinten Nationen*, in: *Zeitschrift VEREINTE NATIONEN* 6/1971, S. 154-160.

Volger, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, München/Wien 2000.

Berichte und Reden des Generalsekretärs unter:

<http://www.un.org/News/oss/sg/pages/statements.html>

*Stand: 2003*

*Text: Dr. Manuel Fröhlich*

*Redaktion: Ulrich Keller*