

Weltorganisation und Individuum

Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär

Manuel Fröhlich



Prof. Dr.

Manuel Fröhlich,

geb. 1972,

ist Juniorprofessor
am Institut für Politikwissenschaft der

Friedrich-Schiller-Universität Jena und

Koordinator des
Forschungsrats der

Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen.

Eine Vielzahl von Reformmaßnahmen, der Irak-Krieg, heftige Anfeindungen, aber auch die Verleihung des Friedensnobelpreises an Kofi Annan und die Vereinten Nationen stechen als wesentliche Punkte aus der Amtszeit des siebten Generalsekretärs hervor. Die Bilanz der Leistungen Annans ist dabei – wie auch die seiner Vorgänger – nie nur eine Geschichte von Erfolg oder Scheitern eines Individuums, sondern in vielerlei Hinsicht symptomatisch für die internationalen Beziehungen im Allgemeinen und das Projekt der Weltorganisation im Besonderen.

Zwischen der Resolution des Sicherheitsrats zur Wahl Kofi Annans im Dezember 1996 (S/RES/1090) und zur Wahl seines Nachfolgers Ban Ki-moon im Oktober 2006 (S/RES/1715) liegen 625 Entschlüsse: In dem Umstand, dass fast 40 Prozent der Resolutionen des Rates in der Geschichte der Vereinten Nationen in der Amtszeit Kofi Annans verabschiedet wurden, mag man ein – wenn auch wenig zuverlässiges – Maß seiner Bedeutung erkennen. Dass die zehn Jahre von 1997 bis 2006 ereignisreiche und für die Vereinten Nationen wie für die internationale Politik in vielerlei Hinsicht prägende und weichenstellende Jahre waren, wird man wohl mit Fug und Recht behaupten können.¹ Der ordentliche UN-Haushalt hat sich in dieser Zeit von 1,2 Milliarden auf fast zwei Milliarden US-Dollar verdoppelt und der Friedenssicherungshaushalt von 1,4 Milliarden auf fast fünf Milliarden US-Dollar mehr als verdreifacht. Nachdem die Anzahl der Blauhelme weltweit mit dem Auslaufen der Jugoslawien-Missionen steil vom Rekordhoch von über 77 000 Soldaten im Jahr 1993 auf etwa 20 000 im Jahr 1997 gesunken war, endete die Amtszeit Annans mit einem neuen Rekord von weit über 80 000 Soldaten und Polizisten in 18 Missionen.

Nicht gerade untypisch für Generalsekretäre sind dagegen große Unterschiede zwischen erster und zweiter Amtszeit: Nach hoffnungsvollem Start, großem Rückhalt unter den Mitgliedern und ersten diplomatischen Erfolgen scheint in der zweiten Amtszeit eine Dynamik einzusetzen, in der ein zunehmend selbstbewusst agierender Generalsekretär mehr und mehr mit den Interessen einzelner Mitgliedstaaten kollidiert. Oftmals spitzt sich diese Dynamik im Konflikt mit einem der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats so zu, dass nicht nur der Generalsekretär, sondern auch die Organisation, die er personifiziert, offen in Frage gestellt werden. Mangelnde Führungsqualitäten und Unfähigkeit zur Reform waren die entspre-

chenden Vorwürfe, die auch Annans letzte Monate im Amt begleiteten.

Dies festzustellen, heißt nicht, konkretes Versagen anzuzweifeln; die beschriebene Dynamik scheint jedoch bereits in dem eigentümlichen Posten des UN-Generalsekretärs angelegt zu sein. Unterstrichen wird dieses Bild der zweigeteilten Amtszeit im Falle Annans noch mit dem Hinweis auf den Wechsel im Weißen Haus: Während die Clinton-Regierung eine zwar instrumentelle, aber doch erkennbare Unterstützung multilateraler Institutionen verfolgte, zeigte die Präsidentschaft George W. Bushs eine teils schroffe Ablehnung zentraler Inhalte und Verfahrensweisen multilateraler Politik. Tatsächlich erscheint die größte Herausforderung zu Beginn der Amtszeit Kofi Annans, die Begleichung der horrenden amerikanischen Beitragsrückstände,² die schließlich nur teilweise geregelt wurde, geradezu einfach im Vergleich zu den grundsätzlichen Problemen, mit denen das Verhältnis der USA zur UN gegen Ende belastet war. Nicht umsonst widmete Annan seine wichtigste Abschiedsrede in der Truman Library einem Appell zur besseren Zusammenarbeit und Unterstützung seitens Washingtons.³

Den Spielraum des Generalsekretärs jedoch nur als Funktion des Verhaltens der Supermacht USA zu sehen, wäre sicher zu simpel. Generalsekretäre können zwischen unterschiedlichen Amtsverständnissen und Handlungsstrategien wählen. Das Agieren des jeweiligen Posteninhabers zwischen den Polen einer aktiven (›General‹) und eher passiven (›Sekretär‹) Amtsführung ist dabei schon geradezu sprichwörtlich geworden. Für eine Bilanz ihres Wirkens scheinen jedoch mindestens drei, miteinander verbundene und überlappende Management-Leistungen relevant: Der Generalsekretär ist zunächst unmittelbar als Krisen-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, sich in konkreten Krisen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit einzusetzen? Daneben ist der Generalsekretär als höchster Beamter der Weltorganisation zugleich als Verwaltungs-Manager gefragt. Inwiefern gelingt es ihm, einen weltweit agierenden Verwaltungsapparat auf unterschiedlichen und teils neuen Handlungsfeldern effizient und effektiv zu leiten? Schließlich, und dem Charakter des Amtes entsprechend wohl am bedeutendsten, agiert der Generalsekretär als Ideen-Manager. Ihm obliegt es, die in der Charta der Vereinten Nationen zugrunde gelegte Idee der Weltorganisation zu aktualisieren und als Ideen-Geber gegenüber den Mitgliedstaaten aufzutreten, um neue Wege zur Umsetzung der Charta-Ziele unter geänderten weltpolitischen Bedingungen

zu formulieren.⁴ Eine solche dreidimensionale Bilanz des Wirkens Kofi Annans soll im Folgenden skizziert werden.

Krisen-Manager

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre. Gleichwohl gibt es eine Reihe von erkennbaren Erfolgen bei Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung. Lässt man den (weiter unten zu behandelnden) Irak-Konflikt außer Acht, so hat sich Annan seit dem Jahr 1997 unter anderem bei den Konflikten in Sierra Leone, Liberia, Kongo, Westsahara, Guinea und Nigeria eingeschaltet. Afrika war sicherlich ein Schwerpunkt.

Zu Beginn seiner Amtszeit herrschten zahlreiche Konflikte auf dem Kontinent. Vor diesem Hintergrund hatte Annan bereits im Jahr 1998 einen systematischen Bericht über Konfliktursachen und Lösungswege vorgelegt.⁵ Ein Dossier des Regionalen UN-Informationszentrums resümiert, dass es am Ende 2006 keine Kriege mehr in Angola, zwischen Eritrea und Äthiopien, in Liberia, Mosambik, Sierra Leone und in Süd-Sudan gebe. In Guinea-Bissau, Togo, Madagaskar und der Demokratischen Republik Kongo seien zudem wichtige Schritte hin zu einem Wiederaufbau verfassungsgemäßer politischer Ordnungen eingeleitet worden.

Das jüngste Wiederaufflammen von Auseinandersetzungen in Somalia oder zwischen Eritrea und Äthiopien zeigt jedoch, dass die Komplexität und notwendige Dauer von nachhaltiger Friedenssicherung eine klare Erfolgsbilanz von Generalsekretären – selbst über einen Zeitraum von zehn Jahren – äußerst schwierig machen. Ebenfalls auf dem afrikanischen Kontinent konnte Annan hingegen eine entscheidende Rolle bei der Schuldübernahme Libyens für das Lockerbie-Attentat von 1988 spielen; eine Entschädigungsvereinbarung wurde im Jahr 1999 zwischen Libyen und dem UN-Sicherheitsrat geschlossen. Trotz ständigen Mahnens und deutlicher Worte konnte Annan hingegen keine grundlegende Verbesserung der katastrophalen Situation im sudanesischen Darfur erreichen. Das Fortbestehen dieser humanitären Krisensituation wirft deutliche Schatten auf die Sicherheitsbilanz in Afrika.

Auch im Nahen Osten war Annan aktiv: Im Jahr 2000 schaltete er sich erfolgreich in die Überwachung des israelischen Abzugs aus Südlibanon ein. Doch auch dieser Konflikt tauchte in anderem Gewand wieder auf: Als es im Sommer 2006 zum Krieg zwischen Israel und der Hisbollah kam, reiste Annan im September nach Beirut. Durch seine Shuttle-Diplomatie war er wesentlich an der Ausarbeitung des Sechs-Punkte-Plans beteiligt, der die Einstellung der kriegerischen Handlungen und einen fragilen, international überwachten Waffenstillstand nach sich zog.

Auf den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern konnte er – ebenso wie andere externe Akteure – wenig Einfluss nehmen. Gleichwohl hat er beständig darauf hingewiesen, dass dieser Konflikt in vielerlei Hinsicht eine Schlüsselstellung für die Befriedung des gesamten Nahen Ostens einnimmt. In seinen letzten Stellungnahmen im Sicherheitsrat wies er dabei in einer für einen Generalsekretär typischen Weise beide Seiten auf ihre Verantwortung für die Lösung des Konflikts hin und prangerte – ohne dies gleichzusetzen – sowohl terroristische Anschläge als auch unverhältnismäßige militärische Maßnahmen an. Interessanterweise hat Annan neben deutlicher Kritik an Jerusalem auch eine Reihe von Initiativen zur Normalisierung der belasteten Beziehungen zwischen Israel und den UN initiiert. So wurde unter seiner Mitwirkung im Jahr 2000 Israel in die Regionalgruppe der westlichen und anderen Staaten (WEOG) aufgenommen und im Oktober 2005 zum ersten Mal seit 1952 wieder ein israelischer UN-Botschafter zum Vizepräsidenten der Generalversammlung gewählt.⁶

Annans Engagement als Krisen-Manager erstreckt sich jedoch noch auf weitere Weltregionen. Als wohl größten Erfolg konnten er und sein Verwalter Sergio Vieira de Mello die Begleitung Ost-Timors in die Unabhängigkeit durch eine UN-geführte Übergangsverwaltung verbuchen. Nicht zuletzt Annans beständiges Einwirken auf die indonesische Regierung hatte diesen Präzedenzfall für eine komplexe, staatsähnliche Unterstützung durch die UN möglich gemacht.

In Annans Amtszeit fällt kein herausragender Friedensschluss, der untrennbar und ausschließlich mit seinem Wirken verbunden wäre.

1 Vgl. zum Folgenden: Manuel Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Die Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert. Reden und Beiträge 1997–2003, Wiesbaden 2004; Friederike Bauer, Kofi Annan. Ein Leben, Frankfurt a.M. 2005; Stanley Meisler, Kofi Annan. A Man of Peace in a World of War, Hoboken 2007; James Traub, The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power, London 2006 sowie die Zusammenstellung ›Die Vereinten Nationen während der Amtszeit von Generalsekretär Kofi Annan 1997–2006‹ des Regionalen Informationszentrums der Vereinten Nationen für Westeuropa (UNRIC) vom 19.10.2006.

2 Vgl. Manuel Fröhlich, Der alte und der neue Generalsekretär, Außenpolitik, 48. Jg., 3/1997, S. 301–309.

3 Vgl. Address at the Truman Presidential Museum and Library, Independence, Missouri, 11.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

4 Eine solche Funktion wird in jüngster Zeit unter konstruktivistischen Vorzeichen stark betont. Vgl. etwa Ian Johnstone, The Secretary-General as Norm Entrepreneur, in: Simon Chesterman (Hrsg.), Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge u.a. 2007, S. 123–128.

5 Vgl. The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, United Nations, New York, April 1998, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/index.html>

6 Vgl. Eve Epstein, Annan Made the Nations a Little Less United Against Israel, Forward – The Jewish Daily, 22.12.2006.

Die jüngsten Auseinandersetzungen im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom April/Mai 2007 zeigen auch hier, wie fragil der Frieden noch ist. Keinen Erfolg hatte Annan hingegen mit seinem lange vorbereiteten Plan zur Beilegung des Zypern-Konflikts, der im Februar 2003 scheiterte. Die Zukunft Kosovos war auch nach Vorlage des Berichts seines Sondergesandten Martti Ahtissari bis Ende 2006 nicht geklärt.

Für die Jahre seit 1997 können allerdings zwei übergeordnete Trends festgehalten werden: Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen; ihre Zahl hat sich während seiner Amtszeit auf über 50 mehr als verdoppelt. Sie sind der verlängerte Arm des Generalsekretärs als Krisen-Manager und wichtiger Teil des internationalen Engagements zur Konfliktbeilegung, das nach Auffassung des ›Human Security Report‹ ein zentraler Faktor für den allgemeinen Rückgang der Anzahl bewaffneter Konflikte sowie der Zahl der Kriegstoten weltweit ist.⁷ Annan, seine persönliche Diplomatie, vielfältige UN-Missionen und Friedenstruppen haben daran sicher ihren Anteil.

Dem Befund, die Welt sei sicherer geworden, stehen am Ende der Amtszeit jedoch zwei Hindernisse entgegen: Zum einen ist in der Form des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001 eine neuartige Bedrohungslage entstanden, auf die die Vereinten Nationen trotz jüngst verabschiedeter Strategiepapiere nur unzureichend reagieren können. Zum anderen kam es in der Ära Annan zu einem dramatischen Rückgang der internationalen Abrüstungsbemühungen. Die nuklearen Ambitionen Irans und Nordkoreas sind dabei nur die Spitze eines Eisbergs, in dessen Tiefe sich die schleichende Erosion des Nichtverbreitungsvertrags anbahnt. Dass das Thema Abrüstung im Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 nicht substantiell behandelt wurde, nannte Annan mehrfach eine Schande. Auch hier markiert eine seiner letzten Reden im November 2006 an der Universität Princeton, in der er das Fehlen einer gemeinsamen Strategie in der Abrüstungspolitik beklagt, eine offene Stelle in der Bilanz.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück. Mit dem Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (CERF) und dem unter Jan Egeland gestärkten Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) konnten die Vereinten Nationen nach den verheerenden Wirbelstürmen, Erdbeben, Überschwemmungen und Tsunamis der letzten Jahre lebenswichtige Hilfe leisten. Die administrative Neuausrichtung der Katastrophenhilfe führt bereits zum Verwaltungs-Manager Annan.

Verwaltungs-Manager

Die Wahl Annans, dem ersten aus den Reihen der UN-Bediensteten selbst, war mit dem Auftrag und dem Mandat zur Reform des Sekretariats verbunden. Und so machte sich Annan schon unmittelbar nach seiner Wahl an die Reform der Organisationsstruktur des Sekretariats, wobei er jedoch stets betonte, dass es sich bei der Reform der UN nicht um ein Ereignis, sondern um einen Prozess handle.⁸

Der Generalsekretär legte diesbezüglich drei Reformberichte in den Jahren 1997, 2002 und 2006 vor. Die ersten beiden waren komplementär und zielten darauf, die Arbeit des Sekretariats schlanker und effektiver zu machen. Darunter fallen die Neuorganisation der Abteilungen unter vier Arbeitsbereiche, die Einrichtung einer Management-Gruppe, die Koordinierung der Landesprogramme unter einheitlicher Führung und Vertretung sowie die verstärkte Nutzung des Internets sowohl für die interne Kommunikation als auch für die Öffentlichkeitsarbeit. Hinzu kam die Einrichtung einer bescheidenen Planungseinheit im Sekretariat, die die strategische Ausrichtung seiner Arbeit durch aktuelle Analysen und Informationen unterstützen sollte.

Die auffälligste strukturelle Neuerung war sicherlich die Einführung des Postens eines Stellvertretenden Generalsekretärs. Diesen Posten hatten Annans Vorgänger mit einiger Skepsis betrachtet, da er die Konzentration der Leitungsaufgaben auf den Generalsekretär relativieren oder durch Proporzdenken bei der Besetzung auch inhaltlich verwässern könnte. Das Anwachsen der politischen wie administrativen Aufgaben hatte diesen Schritt jedoch unumgänglich gemacht. Annan hat ihn denn auch tatsächlich als Entlastung vor allem auf dem Verwaltungssektor aufgefasst, wengleich die formale Aufgabenzuschreibung durch die Resolution der Generalversammlung reichlich nebulös ausgefallen war.

Zwar können auch Veränderungen des Arbeitsablaufs und der Verwaltungsstruktur des Sekretariats nur bedingt in eigener Verantwortung durch den Generalsekretär umgesetzt werden. Soweit es in seinem Ermessen lag, hat Annan seine Vorschläge jedoch weitgehend und zügig umgesetzt, was ihm sogar der amerikanische Rechnungshof (Government Accountability Office) bescheinigte; im November 2001 war zumindest ein substantieller Teilbetrag der lange überfälligen Schulden der USA freigegeben worden.

Die von Annan eingeleiteten, teilweise tief greifenden Änderungen in der Sekretariatsstruktur, konnten jedoch nicht verhindern, dass die Arbeit der Vereinten Nationen insbesondere im Laufe der Jahre 2004 und 2005 unter erhebliche Kritik geriet. Die größte Aufmerksamkeit zog dabei sicher der Bericht der Untersuchungskommission für das Öl-für-Lebensmittel-Programm auf sich. Der weitaus größte Teil der in diesem Bericht dokumentierten Schmuggel- und Be-

Annan hat angesichts einer Vielzahl von Konflikten systematisch das Instrument der Sondergesandten/Sonderbeauftragten weiterentwickelt, die in Vertretung des Generalsekretärs vielfältige Aufgaben bei der Vermittlung, Friedenswahrung und Friedenskonsolidierung wahrnehmen.

Gefestigt hingegen lässt der Krisen-Manager Annan den Bereich der Katastrophenhilfe zurück.

stechungsaktivitäten Saddam Husseins im Rahmen des Programms fand mit Wissen beziehungsweise Duldung beteiligter Staaten und Firmen statt. Insofern war der so genannte Milliarden-Skandal kein Skandal der UN im engeren Sinne. Doch der Bericht deckte auch schwerwiegende Managementfehler bei der Überwachung des Programms sowie einzelne Vorgehen von UN-Mitarbeitern auf. Er lieferte deutliche Beweise für »die Politisierung der Entscheidungsfindung, Managementschwächen und moralische Verfehlungen«,⁹ die bei der Verwaltung des Programms im Sekretariat zu beobachten gewesen seien.

Die Untersuchungskommission kritisierte in klaren Worten den Sicherheitsrat, verwies aber auch auf die mangelnde Abstimmung zwischen dem Generalsekretär und seiner Stellvertreterin bei der Federführung des Programms. Selbst Annans Redenschreiber Edward Mortimer resümiert: »Annan hatte in der Tat Schwächen als Manager. Er delegierte Befugnisse, jedoch nicht immer an die richtigen Personen. Und er ließ es zu, die meiste Zeit von seinen politischen und diplomatischen Pflichten vereinnahmt zu werden.«¹⁰ Zudem wurden die Spekulationen um die Rolle von Annans Sohn Kojo bei der Auftragsvergabe und Umsetzung des Programms von interessierten Kreisen weidlich ausgenutzt, um eine aggressive Kampagne gegen das Sekretariat und seinen Leiter zu eröffnen.

Hinzu kamen zeitgleich Enthüllungen über sexuellen Missbrauch durch UN-Blauhelme sowie offenkundige Fehlentscheidungen im Beschaffungswesen der Vereinten Nationen. Die Schwere der Angriffe, aber auch der Umstand, dass mit der moralischen Integrität, Transparenz und Unparteilichkeit grundlegende Pfeiler der UN-Arbeit in Frage gestellt wurden, machten rasch deutlich, dass es hier nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzzdebatte ging, in der die UN eine Zeit lang relativ unvorbereitet und passiv in eine gefährliche Schiefelage gerieten. Dies wiederum bewegte eine Gruppe um den ehemaligen amerikanischen UN-Botschafter Richard Holbrooke im Dezember 2004 dazu, mit Annan in kleinem Kreis Auswege aus einer drohenden Rücktrittsdiskussion und der nachhaltigen Beschädigung der UN zu suchen.

Der dritte Reformbericht vom März 2006¹¹ hatte insofern den Charakter eines Befreiungsschlags. Er war nach einer Reihe von personellen Neuerungen im Führungsteam der UN maßgeblich vom damaligen Leiter des Exekutivbüros Mark Malloch Brown verfasst worden, der als »Troubleshooter« die Organisation mit aus der Krise führen sollte. Die teils radikalen Vorschläge des Berichts, von der Auslagerung einzelner Arbeitsvorgänge über die Infragestellung des budgetären Bewilligungsverfahrens, trafen nicht nur auf Zustimmung. Insbesondere die Länder der Gruppe der 77 (G-77) sahen in dem Versuch, dem Generalsekretär mehr Entscheidungskompetenzen zuzubilligen, eine Schwächung ihrer Position in der Ge-

neralversammlung und einen Ausverkauf an die finanzstarken Mitglieder des Nordens. Ironischerweise sah sich der langjährige UN-Bedienstete Annan zusätzlich auch einem Misstrauensvotum der Personalvertretung im Sekretariat ausgesetzt.

Eine Reihe konkreter Reformen, wie die Einrichtung eines Ethikbüros, neue Richtlinien für das UN-Beschaffungswesen oder zusätzliche Aufsichtsmechanismen wurden bereits umgesetzt. Andere Reformmaßnahmen blieben jedoch im Niemandsland der Grabenkämpfe in der Generalversammlung liegen. Im Mai 2006 kam es sogar zum Bruch der Konsens-Regel im Fünften Hauptausschuss (Verwaltung und Haushalt), als man sich nicht auf ein moderates Reformpaket einigen konnte. Die im Juli desselben Jahres erreichte Einigung auf Teile des Reformpakets, wie etwa einen Ermessensspielraum bei der Vergabe von 20 Millionen US-Dollar, hat die Möglichkeiten des Generalsekretärs bei der Führung der Organisation nur unwesentlich erweitert.

Annan hat die Verwaltungsreform als vierte Säule der Reform der Gesamtorganisation verstanden – und sie damit auf eine Ebene zu seinen Ideen für die Bereiche Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechte gestellt. Tatsächlich verweist also auch die Sekretariatsverwaltung auf die Tätigkeit des Generalsekretärs als Ideen-Manager.

Ideen-Manager

Die Trias von Sicherheit, Entwicklung und Menschenrechten hat Annan im Laufe seiner Amtszeit immer stärker akzentuiert und ihr Zusammenhang wurde im Jahr 2005 zum Leitmotiv seines umfassenden Reformberichts »In größerer Freiheit«.¹² In allen drei Arbeitsbereichen hat Annan konzeptionelle Impulse gesetzt und diverse Ideen eingebracht, die in der Sum-

Die Schwere der Angriffe machte rasch deutlich, dass es beim Öl-für-Lebensmittel-Programm nicht mehr nur um administrative Fehler, sondern um eine Grundsatzzdebatte ging, in der die UN eine Zeit lang in eine gefährliche Schiefelage gerieten.

⁷ Vgl. Manuel Fröhlich, Maria Bütöf und Jan Lemanski, Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report, Die Friedens-Warte. Journal of International Peace and Organization, 81. Jg., 2/2006, S. 13–23.

⁸ Vgl. zum Überblick Manuel Fröhlich, The Ironies of UN Secretariat Reform, Global Governance, 13. Jg., 3/2007, S. 151–159 sowie Thorsten Benner, Auf immer unvollendet? Verwaltungsreform in den Vereinten Nationen, VN, 1/2007, S. 16–19.

⁹ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, The Management of the United Nations Oil-for-Food Programme, Vol. 1: The Report of the Committee, 7.9.2005, S. 4, über: <http://www.iic-offp.org/>

¹⁰ Edward Mortimer, Kofi Annan's Legacy, New World (United Nations Association of the UK), January–March 2007, S. 17.

¹¹ In die Vereinten Nationen investieren – die Organisation weltweit stärken. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/RES/60/692 v. 7.3.2006.

¹² In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.3.2005.

Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen.

me die Vereinten Nationen nicht unerheblich verändert haben. Der Generalsekretär kann seine Ideen zur Belegung und Weiterentwicklung des Charta-Auftrags dabei nicht ungefiltert in die Arbeit der Organisation und der Mitgliedstaaten einbringen. Er muss vielmehr geschickt versuchen, seine Ideen langfristig vorzubereiten, eventuell über Expertenkommissionen zusätzlich zu unterfüttern, um den Mitgliedstaaten dann konkrete Handlungsoptionen zu präsentieren.

Dem ehemaligen Untergeneralsekretär für Friedensoperationen waren zu Beginn seiner Amtszeit zwei Erfahrungen des Scheiterns der UN besonders schmerzlich bewusst: Das Versagen der internationalen Gemeinschaft bei der Verteidigung der UN-Schutzzone in Srebrenica im Juli 1995, bei dem unter den Augen weniger UN-Blauhelme etwa 8000 Flüchtlinge verschleppt und getötet wurden, sowie der Völkermord in Ruanda, dem innerhalb kurzer Zeit etwa 800 000 Menschen zum Opfer fielen. Beide Ereignisse wurden nicht zuletzt auf Anregung Annans Gegenstand detaillierter und teilweise schonungslos offener Untersuchungsberichte. Beide Berichte verwiesen zwar auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten, warfen aber auch dem Sekretariat und der von Annan geleiteten Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze – etwa mit Blick auf die nur unzureichend beachtete Warnung des UN-Kommandeurs in Ruanda – eindeutiges Fehlverhalten vor. Annan selbst formulierte unmissverständlich: »Persönlich werde ich für immer von unserem Versagen verfolgt sein, den Völkermord in Ruanda nicht verhindert oder aufgehalten zu haben, bevor fast eine Million Menschen getötet wurden. (...). Doch, ob wir Reue oder Empörung oder beides empfinden, unsere Worte haben geringen Wert, wenn wir nicht sicher sind, dass wir beim nächsten Mal anders handeln werden.«¹³

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen.

Konsens der beteiligten Parteien, bloße Selbstverteidigung und Unparteilichkeit gegenüber den Konfliktparteien: die klassischen Grundsätze der Friedenssicherung hatten sich als unzureichend im Fall eines Völkermords erwiesen. Diese Erfahrung veranlasste Annan zu einem Umdenken, das durchaus revolutionär für die sicherheitspolitische Rolle der UN war: »Ich habe vor, Themen wie die Kluft zwischen Mandat und Mitteln; die Unangemessenheit symbolischer Abschreckung im Angesicht einer systematischen Gewaltkampagne; die weit verbreitete Ambivalenz in den UN bezüglich der Rolle militärischer Gewalt zur Wahrung des Friedens, die institutionelle Ideologie der Unparteilichkeit selbst bei versuchtem Völkermord und eine ganze Bandbreite grundsätzlicher und institutioneller Fragen anzusprechen, die den Kern der Fähigkeit der UN betreffen, Frieden zu wahren und die Zivilbevölkerung vor bewaffneten Konflikten zu schützen.«¹⁴

Die von Annan eingesetzte Expertenkommission unter Leitung des algerischen Diplomaten Lakhdar

Brahimi legte im August 2000 einen viel zitierten Bericht vor. Die darin enthaltenen konkreten Reformschritte sind mittlerweile in Form einer zumindest ansatzweisen Stärkung der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze umgesetzt worden.¹⁵

Annan wusste jedoch, dass es bei der Frage der Friedenssicherung nicht nur um operative Optimierung, sondern um grundlegende Fragen der Weltorganisation geht – namentlich um das Spannungsverhältnis zwischen Souveränität und Intervention. In klassischer Weise seine Funktion als Ideen-Manager betonend, sagte er im Jahr 1999: »Das ist ein strittiges Thema, aber ich glaube, dass es zu meinen Aufgaben als Generalsekretär gehört, die wichtigen Anliegen aufzuzeigen, deren sich die internationale Gemeinschaft widmen muss – selbst oder gerade dann, wenn diese strittig oder schwierig sind.«¹⁶

In einem Vortrag bei der Ditchley Foundation und später auch vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte Annan im selben Jahr zwei Konzepte von Souveränität in deutlichen Worten gegeneinander: »Die Charta schützt die Souveränität der Völker. Dies war nie als Lizenz für Regierungen gedacht, auf den Menschenrechten und der Menschenwürde herumzutampeln. Souveränität impliziert Verantwortung, nicht nur Macht.«¹⁷ Diese Einsicht einer Verbindung von Sicherheits- und Menschenrechtspolitik ist als »Kofi-Doktrin« bezeichnet worden.¹⁸

Die von Annan akzentuierte Souveränitätsdebatte wurde insbesondere von der kanadischen Regierung aufgegriffen, die mittels der »International Commission on Intervention and State Sovereignty« einen umfassenden Bericht vorlegte.¹⁹ Dessen konzeptionelles Substrat ist die Formel von der Schutzverantwortung (responsibility to protect), nach der die Verantwortung für den Schutz von Menschen in einem Staat auf die internationale Gemeinschaft übergeht, wenn die nationale Regierung nicht willens oder nicht in der Lage ist, diesen Schutz selbst zu gewährleisten. Das Prinzip der Schutzverantwortung fand seinen Weg in das Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, wodurch die Wende von einem unzureichenden Verständnis bloß staatlicher Sicherheit hin zu menschlicher Sicherheit einen neuen Ausdruck erfahren hat. Wenngleich das Prinzip noch weit von einer Realisierung entfernt ist, wie jeder Tag weiteren Tötens in Darfur schmerzlich belegt, ist diese konzeptionelle Wendung in der Staatenorganisation UN hin zur Situation des einzelnen Menschen und des Individuums in Gefahr eine bemerkenswerte Neuerung.

Eine ähnliche Perspektive konnte Annan mittelbar auch in der Entwicklungspolitik durchsetzen. Aufbauend auf den konzeptionellen Vorgaben seines Millenniums-Berichts²⁰ und der wissenschaftlichen Unterstützung durch das Millenniums-Projekt des amerikanischen Ökonomen Jeffrey Sachs wurde von den auf dem Millenniums-Gipfel versammelten Staats- und Regierungschefs eine Neuausrichtung der Ent-

wicklungsarbeit beschlossen. Kern dieser Neuausrichtung sind acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Danach soll unter anderem der Anteil der Menschen, die in Hunger oder extremer Armut leben, bis 2015 halbiert werden; ähnliches wird für den Zugang zu sauberem Wasser oder die Bekämpfung der Kindersterblichkeit postuliert.

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not. Genau in diesem Sinne hatte Annan seinen Bericht unter die Einleitungsformel der Charta »Wir, die Völker« gestellt. »Wir, die Völker« hat Annan jedoch nicht nur als Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Menschen verstanden, sondern zugleich auch als Aufruf zu mehr zivilgesellschaftlicher Partizipation in der Arbeit der Vereinten Nationen. Mit seinem Vorstoß zu einem Globalen Pakt für Menschenrechte, Arbeitsrechte und Umweltschutz vor dem Davoser Weltwirtschaftsforum im Januar 1999 hat Annan das Experiment einer neuen, trilateralen Kooperationsform zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft in Form von Privatunternehmen, Gewerkschaften, nichtstaatlichen Organisationen oder etwa Universitäten ins Leben gerufen.

Ein weiteres Beispiel in diesem Kontext ist die Bekämpfung von HIV/Aids. In den Verhandlungen mit den fünf auf diesem Gebiet führenden Pharmazie-Unternehmen spielte der UN-Generalsekretär (zusammen mit einigen Nationalstaaten) eine maßgebliche Rolle bei der Senkung der Preise für HIV/Aids-Medikamente in Entwicklungsländern. Im April 2001 hatte Annan einen Appell zum Handeln veröffentlicht und die Bekämpfung von HIV/Aids zu einer »persönlichen Priorität« erklärt.²¹ Im Juni desselben Jahres wurde der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria eingerichtet, der ebenfalls als Netzwerk zwischen internationalen Organisationen, Staaten und der Zivilgesellschaft beziehungsweise Privatwirtschaft angelegt ist. Ein solches Arrangement entspricht letztlich Annans Vorstellung einer inklusiven, umfassenden und Beteiligung ermöglichenden Gestaltung der Globalisierung.²²

Dem bekannten Muster folgend hat der Ideen-Manager Annan ein hochrangiges Beratergremium zur Frage der Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft unter Leitung des ehemaligen brasilianischen Präsidenten Fernando Henrique Cardoso eingesetzt, das in seinem Bericht eine Reihe von Möglichkeiten intensiverer Zusammenarbeit aufzeigt.²³ In diesem Zusammenhang betonte Annan rückschauend, dass er es als einen Erfolg ansieht, die Vereinten Nationen zu einer »echten Partnerschaftsorganisation« gemacht zu haben,²⁴ die eben mehr sei als »eine Gewerkschaft für Regierungen«.²⁵

In seiner letzten Rede vor der Generalversammlung am 19. September 2006 führte er aus: »Schon

vor zehn Jahren war mir klar, und es ist mir jetzt noch klarer, dass internationale Beziehungen nicht allein die Sache von Staaten sind. Es sind vielmehr Beziehungen zwischen Völkern, in denen so genannte »nicht-staatliche Akteure« eine entscheidende Rolle spielen und einen entscheidenden Beitrag leisten können. In einer wahrhaft multilateralen Weltordnung, deren Mittelpunkt erneuerte, dynamische Vereinte Nationen bilden, müssen alle ihren Beitrag leisten.«²⁶

Hier scheint also das auf, was sich als roter Faden durch viele Initiativen Annans zieht und was sein Redenschreiber Edward Mortimer als »humanistische Vision« bezeichnet: »Er sah Staaten als vom Menschen geschaffene Konstruktionen an, die dem Menschen dienen sollen und daher nur bis zu dem Grad mit Rechten ausgestattet sein sollten, wie sie die Rechte ihrer Bürger vertreten und schützen. Dies, so glaubte er, implizierten die Eingangsworte der UN-Charta »Wir, die Völker«, mit denen er seinen Millenniums-Bericht betitelte. Doch oft benutzte er das Wort »peoples« (»Völker«) ohne das »s«, wie im Plural von »Person«. In seinen Augen bestanden Völker aus einzelnen Personen. In diesem Sinne wurde er nicht müde zu sagen: »Wir müssen den Menschen in den Mittelpunkt all unseres Handelns stellen.«²⁷

In der Summe markieren auch die MDGs eine Abkehr von einer bloß national gedachten Entwicklungsstrategie hin zur konkreten Situation von Menschen in Not.

13 UN Press Release SG/SM/6901 v. 23.2.1999.

14 Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35. The Fall of Srebrenica, UN Doc. A/54/549, 15.11.1999, Abs. 505.

15 UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000.

16 Kofi Annan, Looking Back – Looking Ahead. The United Nations and Global Challenges, UN Chronicle, 36. Jg., 4/1999, S. 33.

17 Vgl. die Ditchley-Vorlesung, in: Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 145–156.

18 Vgl. teils kritisch dazu Edward Luttwak, Kofi's Rule. Humanitarian Intervention and Neocolonialism, The National Interest, Winter 1999/2000, S. 57–62.

19 Vgl. The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, September 2001. Zum Hintergrund vgl. auch Manuel Fröhlich, »Responsibility to Protect« – Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung, in: Johannes Varwick/Andreas Zimmermann (Hrsg.), Die Reform der Vereinten Nationen – Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006, S. 145–165.

20 Vgl. Fröhlich (Hrsg.), Kofi Annan, Reden, a.a.O. (Anm. 1), S. 201–228.

21 UN Press Release SG/SM/7764 v. 5.4.2001.

22 Vgl. UN Press Release SG/SM/8412 v. 2.10.2002.

23 Vgl. UN Press Release SG/SM/8064 v. 13.2.2003.

24 Pressekonferenz v. 19.12.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

25 Rede vor dem Weltwirtschaftsforum, Davos, 26.1.2006, unter <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>

26 UN Press Release SG/SM/10643 v. 19.9.2006. Deutsche Übersetzung: Blätter für deutsche und internationale Politik, 51. Jg., 11/2006, S. 1401–1404.

27 Mortimer, Legacy, a.a.O. (Anm. 10), S. 16.

Diese auf das Individuum ausgerichtete Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager.

Diese Sichtweise durchgesetzt zu haben und konkrete, operative Schritte zur Umsetzung einer aus dieser Sichtweise gewonnenen Sicherheits-, Entwicklungs- und Menschenrechtspolitik eingeleitet zu haben, ist Annans Beitrag als Ideen-Manager. Der Umstand, dass einige dieser Neuerungen nur ansatzweise umgesetzt oder gar vergessen wurden, hängt unter anderem mit dem Irak-Konflikt zusammen, der wie ein Schatten über der Amtszeit Kofi Annans lag und ohne den jede Bilanz seines Wirkens als Generalsekretär unvollständig wäre.

Lektionen

In einer Pressekonferenz vom September 2006 sagte Annan unzweideutig: »Ich glaube, Irak ist das, was mich am meisten beeinflusst und geprägt hat.«²⁸ Damit meinte er nicht nur, dass weder er noch die Institution der Vereinten Nationen den Krieg in Irak verhindern konnten, sondern insbesondere auch den Verlust seines engen Mitarbeiters und Freundes Sergio Vieira de Mello bei einem Anschlag im August 2003. Irak hat den Generalsekretär Annan in all seinen Rollen gefordert: Bagdad steht für den ersten, jedoch nur zeitweiligen Erfolg des Krisen-Managers Annan, als er im Februar 1998 durch eine persönliche Vermittlungsmission Militärschläge abwenden konnte. Irak steht durch das Öl-für-Lebensmittel-Programm auch für die größte Herausforderung des Verwaltungs-Managers Annan. Irak war aber schließlich auch Katalysator für eine Reihe weitreichender Bemühungen des Ideen-Managers Annan.

Er sah die UN am ›Scheideweg‹ zwischen der notwendigen Verteidigung des Systems kollektiver Sicherheit gegen den unilateralen Einsatz von Gewalt einerseits und der ebenso notwendigen Suche nach einer effektiven, multilateralen Antwort auf neuartige Formen der Bedrohung andererseits. Abermals schaltete er vor seine eigene Positionierung gegenüber den Mitgliedstaaten eine hochrangige Expertenkommission, auf deren Ergebnissen²⁹ aufbauend er dann eine Strategie zur Terrorismusbekämpfung³⁰ erarbeitete und konkrete Schritte für eine ›Allianz der Zivilisationen‹ initiierte.

Den Irak-Krieg im Frühjahr 2003 hatte Annan nicht verhindern können. Die bloße Etikettierung des Krieges als ›illegal‹ war Monate nach dem Beginn der Kampfhandlungen Auslöser für eine zerstörerische Kampagne interessierter Kreise in den USA gegen den Generalsekretär und die UN. Als Annan während des Irak-Kriegs nicht nur mit Depressionen zu kämpfen hatte, sondern – geradezu der Dramatik einer griechischen Tragödie folgend – seine Stimme verlor, war die Verbindung von Individuum und Weltorganisation überaus deutlich.

Die düstere Prophezeiung des ehemaligen Bush-Beraters Richard Perle, ein gestürzter Saddam Hussein werde die überkommene UN mit sich in den Ab-

grund reißen, hat sich allerdings nicht bewahrheitet.³¹ Im Gegenteil: Die Relevanz der Ressourcen und Legitimität der Vereinten Nationen ist inmitten des andauernden, gewalttätigen Chaos, in dem die UN selbst auch zum Objekt von Anschlägen wurden, weiterhin erkennbar. Andererseits führte selbst der Schock des Irak-Kriegs auf dem Weltgipfel 2005 nur zu wenigen einschneidenden Reformen: Neben dem Prinzip der Schutzverantwortung, der Etablierung des Menschenrechtsrats und der Kommission für Friedenskonsolidierung kam es nicht zu einer Reform des Sicherheitsrats, die Annan als zentral für die Wandlung der UN angesehen hatte.

In der Rückschau betrachtete er seine Reformpläne als »ambitioniert, manch einer würde sagen überambitioniert« und in der gleichen Pressekonferenz fügte er hinzu: »Ich glaube nicht, dass ein Generalsekretär die Lähmung der Mitgliedstaaten überwinden kann.«³² Sein Vermächtnis hat er in einer Rede in der Truman Library in fünf Lektionen formuliert, in denen er trotz aller Rückschläge und mit Bezug auf den ehemaligen amerikanischen Präsidenten die praktische Notwendigkeit von gemeinsamer Sicherheit, globaler Solidarität, der Herrschaft des Rechts, gegenseitiger Verantwortung und multilateraler Werte und Verfahren zur Formel für eine friedliche und positive Gestaltung der globalisierten Welt erklärte.

Als äußerst aktiver und bemühter Krisen-Manager, dem mancher Erfolg versagt blieb, als überaus reformorientierter aber auch teilweise überforderter Verwaltungs-Manager und nicht zuletzt als innovativer Ideen-Manager, der der Staatenorganisation neue Wege aufgezeigt hat, hat Kofi Annan die Vereinten Nationen geprägt. In einem Interview resümierte er zugleich: »Ich hoffe, wenn sie Bilanz ziehen (...), dass sie sagen werden, dass ich bei meinen eigenen Reformbemühungen nicht nur versucht habe, die UN zu einem effektiven Instrument zu machen, sondern dass ich das Individuum in den Mittelpunkt all dessen gestellt habe, was die UN ausmachen.«³³

Weltorganisation und Individuum gingen in der Amtszeit Kofi Annans eine ganz persönliche und politisch-programmatische Verbindung ein, die in vielerlei Hinsicht über das Ende seiner Amtszeit wirken wird. Das ist nicht wenig für einen Generalsekretär.

²⁸ Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

²⁹ Eine sichere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, UN-Dok. A/59/565 v. 2.12.2004.

³⁰ UN-Dok. A/60/825 v. 27.4.2006

³¹ Richard Perle, Thank God for the Death of the UN, The Guardian, 21.3.2003.

³² Pressekonferenz v. 13.9.2006, über: <http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp>.

³³ Vgl. Meisler, Annan, a.a.O. (Anm. 1), S. 315–316.