



Universität Potsdam

MenschenRechtsZentrum
Forschungskreis Vereinte Nationen

Ekkehard Griep | Benno Laggner | Henrike Paepcke
Helmut Volger | Peter Wittig

Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen

9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008

Potsdamer UNO-Konferenzen

**Die Vereinten Nationen in den
internationalen Beziehungen**

9. Potsdamer UNO-Konferenz am 28. Juni 2008

Ekkehard Griep
Benno Laggner
Henrike Paepcke
Helmut Volger
Peter Wittig

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2009

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Herausgeber:

Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@uni-potsdam.de)

MenschenRechtZentrum der Universität Potsdam

Dr. phil. Helmut Volger (helmut.volger@uni-potsdam.de)

Forschungskreis Vereinte Nationen

Redaktion:

Dr. iur. Norman Weiß (weiss@uni-potsdam.de)

Druck: docupoint GmbH Magdeburg
Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN 1617-4704

ISBN 978-3-940793-76-8

Vorwort

Die achte Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen wurde am 28. Juni 2008 an der Universität Potsdam veranstaltet. Das Thema der Konferenz lautete „Die Vereinten Nationen in den internationalen Beziehungen“.

Für die „Potsdamer UNO-Konferenzen“ sind die Verbindung von Wissenschaft und Praxis auf der einen und die Beteiligung unterschiedlicher Disziplinen auf der anderen Seite kennzeichnend. Die vier Referate, die in der vorliegenden Broschüre dokumentiert werden, blicken aus unterschiedlichen Perspektiven auf die Vereinten Nationen.

Diese Broschüre soll allen Interessierten die Möglichkeit geben, wichtige Aspekte der Diskussion über das Engagement und die Handlungsspielräume der UN-Mitgliedstaaten Deutschland und Schweiz kennenzulernen. Außerdem werden die Rolle des UN-Generalsekretärs und die Rolle von Regionalorganisationen bei der Friedenssicherung beleuchtet.

Das Referat, das Dr. Inge Kaul zum Thema „Die Vereinten Nationen und ihre Konkurrenten im internationalen System“ bei der Konferenz gehalten hat, wurde leider nicht zur Drucklegung eingereicht.

Die vier Referattexte werden ergänzt durch einen Bericht des Koordinators des Forschungskreises Dr. Helmut Volger über die Arbeit des Forschungskreises Vereinten Nationen, der ursprünglich im MenschenRechtsMagazin 2007 veröffentlicht worden ist. Er soll die Leser über die inhaltlichen Schwerpunkte und Erfahrungen bei der Arbeit des Forschungskreises informieren.

Der Forschungskreis dankt der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam für die Gastfreundschaft, dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam für die Kooperation bei der Organisation der traditionell am letzten Wochenende im Juni stattfindenden Konferenz und der Deutschen Gesellschaft der Vereinten Nationen, Landesverband Berlin-Brandenburg, für die Unterstützung der Konferenz.

Potsdam, im Februar 2009

Dr. phil. Helmut Volger
Forschungskreis Vereinte
Nationen, Koordinator

Prof. Dr. phil. Manuel Fröhlich
Konferenzleitung

Prof. Dr. iur. Eckart Klein
Direktor des MenschenRechtsZentrums
der Universität Potsdam

PD Dr. iur. Norman Weiß
Konferenzleitung

Inhaltsübersicht

Peter Wittig

Deutsche Politik in den Vereinten Nationen: Ist Deutschland ein Global Player? 7

Benno Laggner

UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe 15

Henrike Paepcke

Die Rolle des UN-Generalsekretärs in den internationalen Beziehungen – das Verhältnis von Image und politischer Realität..... 23

Ekkehard Griep

Zur Bedeutung regionaler Organisationen für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen 43

Helmut Volger

Forschungskreis Vereinte Nationen – ein Erfahrungsbericht 51

Autorenverzeichnis 59

Deutsche Politik in den Vereinten Nationen: Ist Deutschland ein Global Player?

Peter Wittig

1. Vorbemerkung

Ist Deutschland, ausweislich seiner Politik in den Vereinten Nationen, ein Global Player?

Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, zumal es keine feststehende Definition des Global Players gibt. Darin liegt freilich auch die Chance, den Begriff selbst auszufüllen.

- Sie werden mit mir übereinstimmen, dass ein Global Player das Gegenstück eines Local oder Regional Players ist. Das politische Handeln muss sich auf Themen beziehen, die global sind, und es muss über die Landesgrenzen hinaus Auswirkungen haben.
- Sie werden mir sicherlich auch in einem weiteren Schritt zustimmen, nämlich dass ein Global Player mehr ist als ein Staat, der in der globalen Agenda gut mitläuft, sondern ein Staat, der auf die Agenda – und vor allem auf die „Früchte“ der Agenda – Einfluss nimmt: ein Staat, der auch anstößt, Kurs bestimmt, nach eigenen Vorstellungen zu gestalten weiß, Einfluss auf andere ausübt.
- Und Sie werden mir vielleicht auch noch darin zustimmen, dass ein Global Player nicht nur dadurch definiert wird, wie er selbst sich sieht, sondern auch und vor allem dadurch, wie er von anderen gesehen wird – welche Akzeptanz er für seine weltpolitische Rolle und die Inhalte seiner Politik findet. Dabei fängt die Akzeptanz durch „andere“ bei der eigenen Bevölkerung an.

Ich möchte mit Ihnen anhand der drei genannten Punkte abklopfen, ob Deutschland ein Global Player ist und sich als solcher empfinden darf. Mir ist bewusst, dass ich zu einem ebenso sachkundigen wie kritischen Publikum spreche, das von mir keine rundgeschliffene Selbstdarstellung, sondern eine ehrliche und differenzierte Auseinandersetzung erwartet. Ich werde versuchen, diesem Anspruch gerecht zu werden.

2. Globale Agenda Deutschlands

Dass Deutschland mehr ist als ein Local Player bedarf wohl keiner längeren Darlegungen. Aus der Perspektive der Vereinten Nationen gesprochen, liegt Deutschland zweifellos im Spitzenfeld derjenigen Staaten, die den breiten Fächer der in den Vereinten Nationen behandelten Themen nahezu lückenlos abzudecken versuchen. Die Personalausstattung unserer Ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen, insbesondere in New York und Genf, aber auch in Wien und Rom, ist relativ gut – im Vergleich zu anderen deutschen Auslandsvertretungen und im Vergleich zu den VN-Vertretungen anderer etwa gleichgroßer Staaten – und erlaubt uns die Teilnahme an der Mehrzahl der Konsultationen und Verhandlungen, die in den Vereinten Nationen geführt werden. Dies schließt nicht aus, dass es punktuell immer wieder Nachholbedarf gibt sowie – das sage ich durchaus selbstkritisch – eine gewisse Schwerfälligkeit, sich personell an neu „aufblühende“ Themen anzupassen, beispielsweise die Bearbeitung internationaler Gesundheitspolitik mit Schwerpunkt in Genf.

Ebenso wenig glaube ich begründen zu müssen, dass Deutschlands politische Entscheidungen über die Landesgrenzen hinaus wirken. Das ist normal für die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt, für den größten EU-Mitgliedstaat, und für einen Staat, der Sitz und Stimme in nahezu allen globalen Schlüsselinstitutionen hat – von der EU über NATO und G8 bis zur Weltbank und zur Quasi-Dauermemberschaft in UN-Institutionen wie der früheren MRK bzw. dem jetzigen Menschenrechtsrat, ECOSOC und hoffentlich auch der Kommission für Friedenskonsolidierung. In dieser Liste fehlt der Sicherheitsrat, aber auch in ihm waren wir bisher überdurchschnittlich häufig Mitglied (wir wollen es 2011/12 erneut sein) und noch häufiger „stilles Mitglied“ auf dem Umweg über verschiedene Freundesgruppen, wie zum Beispiel die Freundesgruppe des VN-GS zu Georgien, oder Verhandlungsformate, wie z.B. die 5+1-Gruppe, die mit dem Iran verhandelt oder die Kosovo-Kontaktgruppe.

2. Globales Potenzial Deutschlands

Damit komme ich zur zweiten Frage, inwieweit wir uns durch unser Gestaltungs-, Überzeugungs- und Durchsetzungspotenzial als Global Player qualifizieren.

Wie Sie wissen, ist dies eine historisch vorbelastete Frage. Unseren Wiederaufstieg nach dem Zweiten Weltkrieg in den Kreis der ehrbaren und verlässlichen Staaten haben wir uns jahrzehntelang auch dadurch

verdient, dass wir bewusst leichte politische „Fußspuren“ hinterließen. Falls wir uns gelegentlich doch um die Formulierung und Durchsetzung eigener Interessen bemühten, standen wir leicht im Verdacht bzw. fürchteten in den Verdacht zu geraten, dass wir zu „typisch deutschen“ Methoden der politischen Brachialgewalt zurückkehren.

Ich glaube, dass diese Phase des prekären Verhältnisses zur Macht inzwischen einem sehr viel unverkrampfteren Bewusstsein unserer Stärken, unserer Verantwortung, aber auch unserer Schwächen gewichen ist.

Dabei haben die Vereinten Nationen zweifellos eine wichtige Rolle gespielt.

Zum einen, weil wir dort in vielfältigem inhaltlichem Kontext den Nachweis erbringen konnten, Teamplayer zu sein und Initiativen nicht allein zum deutschen Wohl, sondern zum Wohl der Allgemeinheit zu betreiben. In anderen Worten: die Vereinten Nationen waren (und sind) die geeignete Bühne, um uns politisch als das zu zeigen, was wir nach unserer tiefen Überzeugung sind und sein sollten: Multilateralisten. Das ließe sich anhand aller thematischen Bereiche, in denen Deutschland in den Vereinten Nationen politisch hervorgetreten ist, belegen: Abrüstung, Menschenrechte, die Förderung internationaler Strafjustiz, Rechtsstaatsförderung. Ich nenne hier – auch im Hinblick auf die gute deutsch-schweizerische Partnerschaft – zwei konkrete Beispiele: die Bemühung um die Verbesserung der UN-Sanktionsregime und die Schließung der bestehenden Rechtsstaatslücken.

Gerade die drei letztgenannten Bereiche – Menschenrechte, Rechtsstaat, internationale Strafjustiz – sind zu einem Markenzeichen des deutschen Profils in den Vereinten Nationen geworden. Deutsche Initiativen – ich nenne die Abschaffung der Todesstrafe, das Recht auf Wasser, die „Nürnberger Konferenz zu Frieden und Gerechtigkeit“, unsere Führungsrolle bei der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes – und das Wirken einer bemerkenswert hohen Zahl von deutschen Experten in diesen Bereichen – ich nenne die Richter Wolfrum, Simma, Kaul und Schomburg, die Völkerrechtler Fleischhauer, Tomuschat und Nolte, die Vertragsausschuss-Mitglieder Riedel, Krappmann, Schöpp-Schilling, Klein, unabhängige MR-Experten wie Heinz – schufen ein Profil, das sich auch in Wahlerfolgen niederschlug, zum Beispiel als wir 2006 bei den ersten Wahlen in den Menschenrechtsrat unter den WEOG-Staaten die höchste Stimmenzahl erhielten. Kennzeichnend für unsere Beschäftigung mit den Themen Menschenrechte, Rechtsstaat und Strafjustiz ist, dass wir – so zumindest unser Anspruch –, ausgehend von einer deutschen Erfahrung, weder

Nabelschau noch Eigenlob inszenieren, sondern uns um die multilaterale Vereinbarung von Regeln bemühten, die ausgleichend wirken und dem Allgemeinwohl dienen. Ausrichtung am Allgemeinwohl stand auch im Vordergrund, als Außenminister Steinmeier vor einem guten Jahr mit der Forderung nach einer kooperativen Energieaußenpolitik hervortrat, in der die Interessen von Erzeugern, Verbrauchern und Transitländern ausgeglichen werden.

Als prominentes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit für inklusives politisches Denken erwähne ich, dass es im Wesentlichen ein deutsches Verdienst war, nämlich das von Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Steinmeier, das Thema Klimawandel und die Verhandlungen über ein Post-Kyoto-Regime dort zu verorten, wo sie hingehören: in die Vereinten Nationen. Dies war das Ergebnis eines „Dreisprungs“: konkrete Selbstverpflichtungen der EU während unserer EU-Ratspräsidentschaft, grundsätzliche Verpflichtungsbekennnisse der G8 einschließlich der USA während unserer G8-Präsidentschaft, Überführung des Themas in einen UN-Verhandlungsprozess während des UN-Klimagipfels im September 2007. Ich denke, dass dieses Engagement für multilaterale Lösungen auf die Staatengemeinschaft insgesamt glaubwürdig wirkt und deswegen auch angenommen wird. Selbst unser Disput mit den USA über den Irak-Krieg hat – unabhängig davon, wie man die Austragung der deutsch-amerikanischen Meinungsunterschiede politisch bewertet – in den Vereinten Nationen zweifellos zu unserer Stärkung als Player beigetragen. Und erwähnt werden muss in diesem Kontext auch, dass unser Streben nach einem ständigen Sitz im Sicherheitsrat nicht etwa daran litt, dass eine Mehrheit der Staaten uns den Rang eines Global Players abstreiten wollten, sondern daran, dass Afrika aus Gründen, die mit uns nichts zu tun haben, zu keiner Entscheidung fand. Ich schiebe hier nur in Klammern ein: die SR-Reformdiskussion hat sich unter unserer Beteiligung in den letzten Monaten in Richtung eines Übergangsmodells weiterentwickelt. Hier haben wir maßgeblich daran mitgewirkt, die Diskussion aus den alten Schützengräben herauszuholen.

Zu einem entspannteren Umgang mit unserem Machtpotenzial halfen uns die Vereinten Nationen auch dadurch, dass sie uns – und unserer Öffentlichkeit – immer wieder verdeutlichten: Es geht nicht darum, dass Deutschland der Welt sein Potenzial aufdrängt; es geht darum, dass das deutsche Potenzial gebraucht wird. Deutschlands Hineinwachsen in die Rolle eines Global Players war nachfragebestimmt, nicht angebotsgetrieben. Am deutlichsten zeigt sich das in der Entwicklung des deutschen Beitrags zum Peacekeeping. Dass wir heute, unter Zusam-

menrechnung UN-geführter und UN-mandater Missionen, einer der weltweit größten Entsendestaaten von Soldaten, Polizisten und zivilen Fachkräften sind, ist nicht das Ergebnis eines entsprechenden Ehrgeizes, sondern das Ergebnis des Eingehens auf in der Regel noch viel weiter gefasste Erwartungen der Vereinten Nationen. Der deutlichste Fall der Nachfragebestimmtheit deutschen Peacekeepings ist vermutlich unsere Beteiligung an UNIFIL: Die lange Zeit für politisch undenkbar, zumindest für sehr heikel gehaltene Frage, ob deutsche Soldaten in den Nahen Osten und damit in die Nähe Israels geschickt werden können, wurde politisch dadurch aufgelöst, dass beteiligte Konfliktparteien und der UN-Generalsekretär an unserem Engagement interessiert waren.

Ich möchte noch einen weiteren Punkt erwähnen, der mit Deutschlands Gestaltungs- und Durchsetzungspotenzial zu tun hat: die so genannte „Soft Power“. Auch wenn wir, wie gesagt, ein bedeutender Truppensteller sind, beruht unser Einfluss in den Vereinten Nationen nicht auf militärischer Stärke. Eher schon auf unserer Wirtschaftsmacht, auf unserer Stellung als Geberland, auf unserer durch ein vergleichbar dichtes Netz an Auslandsvertretungen abgesicherten diplomatischen Effizienz, aber eben auch auf einer emotionalen Ebene – die unter UN-Delegierten durchaus eine Rolle spielt – auf gewissen Soft-Power-Qualitäten: auf Leistungen in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur, auf Leistungen einer verantwortlichen Zivilmacht.

3. Akzeptanz Deutschlands als Global Player

Meine Damen und Herren, die Auseinandersetzung mit dem Stellenwert der Soft Power leitet über zu meinem dritten und letzten Punkt: der Frage nach der Akzeptanz unserer möglichen Stellung als Global Player und der Rechte und Pflichten, die diese Stellung mit sich bringt. Der im Soft-Power-Topos angelegte Gedanke, Einfluss durch Überzeugung und emotionale Bindung auszuüben, gilt natürlich nicht nur international, sozusagen nach außen, sondern ebenso nach innen.

Das Auswärtige Amt verwendet nicht unerhebliche Anstrengungen darauf, seine Politik zu erläutern, sei es in Reden und Veröffentlichungen, in Konferenzen, in Medienauftritten der Leitungsebene des Auswärtigen Amtes oder auf dem Weg über die – wie ich finde – ebenso informativ wie professionell gestaltete Website des Auswärtigen Amtes. Ich glaube auch, dass diese Informationsarbeit auf guten Zuspruch stößt. Das erklärt, warum außenpolitische Themen – jedenfalls im Vergleich zu innenpolitischen Themen – nur vergleichsweise selten Gegenstand politischer Polemik sind.

Es fällt allerdings auf, dass die Akzeptanz bei der Bevölkerung gerade dort brüchiger wird, wo Kernfragen der Position des Global Players berührt werden. Damit meine ich zum einen die Diskussion um das Für und Wider eines ständigen deutschen Sitzes im Sicherheitsrat und zum anderen die Diskussionen um Auslandseinsätze der Bundeswehr. Ein gewisses Akzeptanz-Defizit sehe ich bei diesen Fragen nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch, quer durch alle Parteien, im Bundestag. Ob dieses Defizit auf mangelnden Informationen, auf falschen Informationen oder auf mangelndem Interesse beruht, vielleicht auch auf dem Fehlen einer, wie in Frankreich und Großbritannien anzutreffenden, jahrzehnte- bzw. jahrhundertelangen kosmopolitischen Tradition beruht, das kann ich nicht einschätzen. Aus außenpolitischer Sicht stelle ich jedoch fest, dass es in den genannten Fragen Akzeptanzprobleme gibt und dies in der außenpolitischen Praxis natürlich eine Belastung darstellt.

Um diese Defizite zu beheben, scheint mir ein doppelter Ansatz nötig. Zum einen muss die Politik erläutern, was von Deutschland als Global Player erwartet wird und wie sich das in Deutschlands außenpolitische Ziele und Interessen einpasst. Dies schließt auch Erläuterungen ein zur globalen Welt als Risikogemeinschaft, in der globale Risiken, oder lokale Risiken mit überregionaler Ausstrahlung, im Regelfall auch Risiken für Deutschland sind und die Prävention bzw. Behebung der Risiken im deutschen Interesse liegt. Der „Exportweltmeister“ Deutschland hat ein vitales Interesse an friedlichen globalen Rahmenbedingungen, mithin muss er ein maßgeblicher Teil einer internationalen Verantwortungsgemeinschaft sein.

Beim anderen Teil des Ansatzes bitte ich Sie – wenn ich mir das erlauben darf – als „Fachgemeinde“ im Schnittpunkt von Politik und Wissenschaft um Ihre Mithilfe. Außenpolitische Information und Aufklärung, erst recht die Förderung eines differenzierten öffentlichen Diskurses zu außenpolitischen Fragen – derzeit eher ein Stiefkind des deutschen Fernsehens – sind nicht nur Aufgaben der Politik, sondern auch der Gesellschaft selber. Mit „differenziertem öffentlichen Diskurs“ meine ich einen Diskurs, der wissenschaftliche Stringenz und Praxisnähe miteinander verbindet. Mit Vorschlägen zur institutionellen Reform der UNO, die zwar von großer europäischer Begeisterung getragen sind, mit der UN-Charta aber nicht vereinbar sind, kann die Politik weniger anfangen als mit Beiträgen, die realistische Optionen analysieren und praktikable Handlungsvorschläge machen – gerade auch in den „neuen“ Feldern der globalen Politik, wie der Umwelt- und Klimapolitik, der Gesundheitspolitik und der Migrationspolitik. Ebenso habe ich manchmal den Eindruck, dass im öffentlichen Diskurs über

Außenpolitik gelegentlich Debatten nachgeholt werden, etwa zu den angeblichen Gefahren deutscher Großmannssucht, die wir international, von wenigen Ausnahmen abgesehen, bereits hinter uns gelassen haben.

4. Fazit

Lassen Sie mich meinen Vortrag abschließend zusammenfassen. Die Frage, ob Deutschland so, wie es sich in den Vereinten Nationen präsentiert, ein Global Player ist, beantworte ich – differenziert – wie folgt: Gemessen an Umfang, Intensität und Bedeutung seiner politischen, militärischen und finanziellen Beiträge zur Bearbeitung globaler Fragen ist Deutschland eindeutig ein Global Player. Gemessen an der Fähigkeit, Initiativen zu ergreifen, mit diesen auf Zuspruch zu stoßen und sich gegebenenfalls durchzusetzen, kann Deutschland – sofern es will – ebenfalls, unter Ausnutzung seines guten Rufes als Multilateralist, einen Platz unter den Global Playern belegen. Gemessen an der Fähigkeit, innenpolitisch Aufgeschlossenheit, Verständnis und Rückhalt für die Rechte und Pflichten eines Global Players zu finden, gibt es Nachholbedarf, den zu erfüllen es eines intensiveren und zum Teil qualitätsvolleren gesellschaftlichen Diskurses zu außenpolitischen Fragen bedürfte.

Ich glaube, Sie können sich durch meine Diagnose darin bestätigt fühlen, dass dies eine wichtige Konferenz ist und Sie persönlich bei den vor uns liegenden Aufgaben eine wichtige Rolle einnehmen können.

UN-Politik der Schweiz: Handlungsmöglichkeiten eines Staates mittlerer Größe*

Benno Laggner

1. Vorbemerkung

Am 10. September 2002 trat die Schweiz als 190. Mitglied den Vereinten Nationen bei. Zuvor hatten am 3. März 2002 eine Mehrheit der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger (56,4 %) und der Kantone (12:11) in einer Volksabstimmung dem Beitritt zugestimmt. Es war dies der zweite Anlauf. In einer ersten Volksabstimmung 1986 hatten sich noch 75 % der Stimmberechtigten und alle Kantone gegen einen UN-Beitritt gestellt.

Die Erfahrungen der Schweiz als vollberechtigtes Mitglied der Vereinten Nationen sind als positiv zu werten. In der öffentlichen Meinung sowie in politischen Kreisen wird die Mitgliedschaft nicht mehr generell in Frage gestellt und die UN-Politik der schweizerischen Regierung findet eine breite Unterstützung. Zwei Themenkomplexe lösen jedoch immer wieder kritische Stellungnahmen von Politikern und im Parlament aus: die Kosten der UN-Mitgliedschaft und die Rolle des Sicherheitsrats sowie damit verbunden die Frage einer allfälligen zukünftigen Bewerbung der Schweiz um eine Mitgliedschaft in diesem Gremium.

2. Geopolitische Rahmenbedingungen der aktuellen UN-Politik

In einer Zeit der immer rascher fortschreitenden Globalisierung und zunehmenden internationalen Verflechtung sind die Vereinten Nationen eigentlich nötiger denn je. Sie sind nämlich die einzige weltumspannende internationale Organisation mit nahezu universeller Mitgliedschaft, die das Mandat hat, sich mit allen drängenden Fragen zu befassen.

Von der Aufbruchsstimmung und dem Elan nach dem Ende des Kalten Krieges ist jedoch nicht mehr viel zu spüren. Die UNO kämpft generell zunehmend um ihre Relevanz in einem sich neu herausbildenden

* Der vorliegende Text gibt die persönliche Meinung des Autors wieder und entspricht nicht notwendigerweise der offiziellen Position des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Es handelt sich um die überarbeitete schriftliche Fassung eines anlässlich der Potsdamer UNO-Konferenz des Forschungskreises Vereinte Nationen am 28. Juni 2008 gehaltenen Referats.

System internationaler Gouvernanz [schweizerischer Fachbegriff für „Regierungsführung“, d. Hrsg.] und eine Reihe von internen Spannungen vermindert ihre Problemlösungsfähigkeit.

In der UNO sind folgende Bruchlinien heute spürbar:

- zwischen den USA und den übrigen Mitgliedstaaten als Folge der nicht autorisierten Intervention der USA im Irak und aufgrund der ambivalenten Haltung der USA zum Multilateralismus und zur UNO;
- zwischen den westlichen und muslimischen Ländern im Kontext des Kriegs gegen den Terror, der Situation im Nahen Osten und des Spannungsverhältnisses zwischen Religion und Meinungsäußerungsfreiheit;
- zwischen den Industriestaaten sowie den Entwicklungs- und Schwellenländern, welche die Akzente bei der Bekämpfung von Armut und Klimawandel unterschiedlich setzen;
- zwischen den (ständigen) Mitgliedern des Sicherheitsrats und der restlichen Mitgliedschaft als Folge der zusehends breiteren Interpretation des Begriffs „Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit“ [Kapitel VII UN Charta, d. Hrsg.] und der damit einhergehenden Ausdehnung des Aktionsradius des Sicherheitsrats;
- zwischen den westlichen und nichtwestlichen ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats im Nachgang zu Konflikten und Spannungen im Kosovo, in Georgien, Myanmar, Simbabwe oder Darfur;
- zwischen dem Sekretariat und einigen Exponenten der Bewegung der Blockfreien, welche aufgrund eines tiefsitzenden Misstrauens die Handlungsautonomie des Sekretariats einschränken wollen und ihm eine zu große Abhängigkeit von den wichtigsten Geldgebern vorwerfen.

Vor diesem Hintergrund versucht die Schweiz, die keinem Bündnis oder politischem Block angehört, als Brückenbauer zu wirken und damit einen Beitrag zur Erarbeitung konstruktiver und breit abgestützter Lösungen zu leisten. Diese Ungebundenheit hat allerdings auch eine Kehrseite: die Schweiz verfügt nicht automatisch über eine institutionalisierte Unterstützung von Verbündeten. Für ihre Initiativen muss sie also im Rahmen von flexiblen und überregionalen Konstellationen Partner gewinnen.

3. Engagement der Schweiz in der UNO

Für die Schweiz ist die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen ein wichtiges Instrument zur Wahrung ihrer Interessen und zur Erreichung ihrer außenpolitischen Ziele. Als Akteur mittlerer Größe hat sie ein starkes Interesse an einer durch das Völkerrecht und der Mitwirkung möglichst aller Staaten bestimmten internationalen Ordnung und somit auch an einer handlungsfähigen UNO.

Das Engagement der Schweiz in der UNO beruht im Wesentlichen auf drei Säulen:

- Mit einem Anteil von 1,216 % am regulären UN-Budget steht die Schweiz an vierzehnter Stelle der Beitragszahler und stellt somit erhebliche finanzielle Mittel bereit. Im Jahr 2008 betrug der Pflichtbeitrag der Schweiz an die UNO ca. 164 Millionen Schweizer Franken, wovon rund 120 Millionen auf Friedensoperationen entfielen.
- Mit der Entwicklung und Lancierung von Initiativen unterstützt die Schweiz die Stärkung der Handlungsfähigkeit und der Instrumente der UNO und trägt dazu bei, dass im UN-Rahmen Lösungen für drängende Probleme erarbeitet werden. Thematisch engagiert sich die Schweiz insbesondere in folgenden Bereichen: Unterstützung von institutionellen und Managementreformen, Stärkung des Völkerrechts und menschliche Sicherheit (human security).
- Schließlich soll auch eine angemessene Vertretung der Schweiz in den wichtigen Leitungsgremien der UNO sowie die Förderung der Präsenz schweizerischen Personals auf allen Stufen (hochrangige Vertreter des Sekretariats wie zuletzt der Untergeneralsekretär für Rechtsfragen, Nicolas Michel, Vertreter in Expertengremien wie z.B. den Vertragsorganen im Menschenrechtsbereich, Angehörige des Sekretariats und Personal in Friedensoperationen, JPOs, etc.) sichergestellt werden. Die Schweiz ist gegenwärtig Mitglied des Menschenrechtsrats (bis 2009) und strebt ab 2010 ein zweites Mandat an. Im Jahre 2010 wird sie ebenfalls für einen Sitz im Wirtschafts- und Sozialrat kandidieren und die Frage einer eventuellen mittelfristigen Kandidatur für den Sicherheitsrat wird zunehmend thematisiert.

4. Zwei konkrete Beispiele für schweizerische Initiativen im UN-Rahmen

Die Schweiz hat sich seit ihrem UN-Beitritt daher bemüht, sich mit kreativen Ideen und Initiativen aktiv zu profilieren und damit zur Stärkung

der UNO und zur Suche nach gemeinsamen sowie pragmatischen Lösungen beizutragen. Zwei Initiativen sollen nachfolgend etwas eingehender dargestellt werden.

4.1 Gezielte Sanktionen

In diesem Bereich reichen die ersten Aktivitäten der Schweiz sogar in die Zeit vor dem UN-Beitritt zurück. Bereits 1997 wurde in Gesprächen mit den zuständigen Stellen des UN-Sekretariats geprüft, wie das Instrument der gezielten Sanktionen (smart sanctions) gestärkt werden könnte.

Aufgrund der verheerenden humanitären Auswirkungen der umfassenden Iraksanktionen war der Ruf ertönt, das Instrument der Sanktionen grundlegend zu überdenken: Indem sich Sanktionen künftig gezielt gegen die für einen Rechtsbruch politisch verantwortlichen Individuen oder Gruppierungen richten sollten, sollten einerseits ihre Wirksamkeit erhöht und andererseits negative humanitäre Auswirkungen für die Bevölkerung des betreffenden Landes sowie negative wirtschaftliche Auswirkungen auf Drittländer möglichst weitgehend vermieden werden.

Auf Einladung der Schweiz fanden 1998 und 1999 zwei Expertentreffen in Interlaken zu gezielten Finanzsanktionen statt („Interlaken-Prozess“), an denen Vertreter von mehr als zwanzig Ländern aus den Hauptstädten und von den UN-Vertretungen in New York, des UN-Sekretariats, des Bankensektors, von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und der Wissenschaft teilnahmen. Im Rahmen dieses Prozesses wurden Definitionen geklärt und Textbausteine für Sicherheitsratsresolutionen erarbeitet, um eine effektivere und einheitlichere Umsetzung von Finanzsanktionen zu ermöglichen. Die entsprechenden Ergebnisse wurden in einem Handbuch in praktischer Form aufbereitet und gemeinsam mit den Ergebnissen des „Bonn-Berlin-Prozesses“, den die Bundesrepublik Deutschland zur Thematik der Waffenembargos und Reisesanktionen im Nachgang zu Interlaken durchgeführt hatte, dem Sicherheitsrat präsentiert. Ein dritter derartiger Prozess fand schließlich auf Einladung Schwedens 2002 statt („Stockholm-Prozess“) und befasste sich mit verschiedenen Aspekten der Umsetzung von gezielten Sanktionen.

Die aus diesen drei Prozessen stammende Zusammenarbeit der Schweiz, Deutschlands und Schwedens wurde auch danach weitergeführt. In den folgenden Jahren organisierten diese drei Länder gemeinsam mit dem Watson Institute for International Studies der Brown University in Rhode Island Seminare für die Sanktionsexperten der

Mitglieder des Sicherheitsrats und des Sekretariats, um sie mit den Ergebnissen dieser Prozesse vertraut zu machen.

Gemeinsam mit den Niederlanden, Dänemark und Liechtenstein sind Deutschland, Schweden und die Schweiz auch in einer aktuellen Initiative engagiert. Es handelt sich darum, einen rechtsstaatlich annehmbaren Mechanismus für die Aufnahme bzw. Streichung von Personen und Einrichtungen auf Sanktionslisten zu entwickeln. Am 27. Mai 2008 unterbreiteten die sechs Länder dem Sicherheitsrat einen entsprechenden schriftlichen Vorschlag (UN-Dok. S/2008/428-A/62/891), der die Bildung eines mit unabhängigen Experten bestückten Panels vorsieht, welches zu Händen des zuständigen Sanktionskomitees Empfehlungen zu Gesuchen für eine Streichung von der Sanktionsliste aussprechen würde. Damit könnten also betroffene Personen und Einrichtungen von einem unabhängigen Gremium überprüfen lassen, ob sie zu Recht oder Unrecht auf Sanktionslisten geführt werden.

4.2 Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats

Seit 1994 wird in einer entsprechenden Arbeitsgruppe der Generalversammlung (Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council) die Reform des Sicherheitsrats behandelt. Die Diskussionen umfassen zwei Aspekte: die Erweiterung/Zusammensetzung des Rates und seine Arbeitsmethoden. In der Erweiterungsfrage sind die Fronten verhärtet und es konnten bislang keine Fortschritte erzielt werden, obwohl sich die Staats- und Regierungschefs zuletzt auf dem Weltgipfel 2005 zu einer raschen Reform des Sicherheitsrats verpflichtet hatten. Hauptstreitpunkt ist die Frage, ob ein erweiterter Rat neue ständige Mitglieder umfassen soll. Was die Arbeitsmethoden des Rates betrifft, sind hingegen in den vergangenen Jahren erfreulicherweise einige Schritte für eine größere Transparenz und einen besseren Einbezug der Nichtmitglieder unternommen worden.

Die Schweiz hält eine umfassende Reform des Sicherheitsrats für wichtig und beteiligt sich seit ihrem Beitritt zur UNO entsprechend aktiv an den diesbezüglichen Arbeiten. Sie hat dabei ihr Engagement vor allem auf die Frage der Arbeitsmethoden fokussiert. Verbesserungen der Arbeitsmethoden des Rates kommen nämlich allen Mitgliedstaaten zugute, unabhängig davon, ob und in welcher Form der Rat erweitert wird. Die Ausdehnung der Tätigkeit des Rates – quantitativer wie qualitativer Natur (z.B. Wahrnehmung legislativer Funktionen) – sowie

die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten, Beschlüsse des Rates umzusetzen, erfordern, dass diese besser in den Entscheidungsprozess des Rates miteinbezogen werden.

Als sich im Vorfeld des Weltgipfels 2005 die Diskussionen um eine Erweiterung des Sicherheitsrats intensivierten, entschloss sich die Schweiz gemeinsam mit Liechtenstein, einen konkreten Beitrag zu einer Verbesserung der Arbeitsmethoden einzubringen. Professor Edward Luck von der Columbia University wurde beauftragt, eine entsprechende Studie zu verfassen, die als Grundlage für ein „Non Paper“ diene, das die Schweiz im Rahmen einer Debatte der Generalversammlung im April 2005 vorstellte. Dieser Vorstoß fand eine generell gute Aufnahme unter den Mitgliedstaaten, und die Notwendigkeit einer weiteren Reform der Arbeitsmethoden des Sicherheitsrats wurde auch im Abschlussdokument des Weltgipfels vom September 2005 (A/RES/60/1) bekräftigt. Im Nachgang zum Weltgipfel assoziierten sich Costa Rica, Jordanien und Singapur mit den Bemühungen Liechtensteins und der Schweiz und am 17. März 2006 unterbreiteten diese fünf Länder (die seither als Gruppe der sog. Small Five, S-5, bezeichnet werden) gemeinsam der Generalversammlung einen Resolutionsentwurf (UN-Dok. A/60/L.49), in dem 19 konkrete Vorschläge enthalten sind. Diese umfassen transparentere Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat, die verstärkte Einbeziehung der Nichtmitglieder in die Arbeiten des Rates (u.a. durch Mitwirkungsmöglichkeiten in den Nebenorganen des Rates), intensivere Konsultationen des Rates mit Truppenstellern, interessierten Nachbarstaaten und regionalen Organisationen, eine Evaluation der Umsetzung der Ratsbeschlüsse, die Einschränkung des Vetorechts (dieses soll nicht zur Anwendung kommen in Fällen von Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht) sowie die Schaffung eines Überprüfungsmechanismus für Personen und Einrichtungen, die auf Sanktionslisten geführt werden.

Die große Mehrheit der konsultierten Mitgliedstaaten signalisierte Unterstützung für die vorgeschlagenen Maßnahmen, sprach sich jedoch dafür aus, beide Aspekte der Sicherheitsratsreform parallel zu verfolgen. Zudem standen andere gewichtige Reformvorhaben im Sommer 2006 auf der Agenda der Generalversammlung, sodass die S-5 schließlich darauf verzichteten, den Resolutionsentwurf zur Abstimmung zu bringen. In den vergangenen beiden Jahren haben die Schweiz und ihre Partner jedoch ihre Vorschläge im Rahmen der Arbeitsgruppe der Generalversammlung und in Debatten im Plenum wiederholt thematisiert.

Auf wenig Begeisterung stießen die Vorschläge der S-5 hingegen bei den meisten ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats. Sie werteten

diese als unerwünschte Einmischung der Generalversammlung in die inneren Angelegenheiten des Rates und hatten insbesondere auch Vorbehalte zur vorgeschlagenen Einschränkung des Vetorechts. Sie erklärten aber zugleich, dass sie sich der Notwendigkeit bewusst seien, dass der Rat selber seine Arbeitsmethoden verbessere. Die ratseigene Arbeitsgruppe, die sich mit Verfahrensfragen befasst (Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions), wurde reaktiviert und im Juli 2006 nahm der Rat eine Präsidialnote (UN-Dok. S/2006/507) an, die zahlreiche Empfehlungen für eine Verbesserung seiner Arbeitsmethoden enthält. Zum Teil handelte es sich um eine Kompilation bereits früher gemachter Empfehlungen, zum Teil beinhaltet die Note einige neue Vorschläge, darunter auch einige der S-5.

Am 20. Juni 2008 richteten die S-5 ein Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrats und beantragten eine offene Debatte zum Stand der Umsetzung der Präsidialnote. An dieser Debatte, die am 27. August 2008 stattfand, nahmen über 40 Mitgliedstaaten teil. Die S-5 sprachen sich dafür aus, dass diese Debatte kein vereinzelter Anlass bleiben, sondern den Auftakt zu einem weitergehenden Prozess bilden sollte. Sie riefen den Sicherheitsrat dazu auf, die ratseigene Arbeitsgruppe mit Folgearbeiten zu beauftragen und eine neue Präsidialnote in Betracht zu ziehen, die über die bisher erzielten Fortschritte Auskunft geben und weitere Maßnahmen für eine Verbesserung der Arbeitsmethoden vorschlagen würde.

5. Schlussbemerkung

Die zuvor geschilderten Initiativen stellen nur zwei Beispiele von Aktivitäten dar, welche die Schweiz in den letzten Jahren in der UNO verfolgt hat. Als weitere Beispiele zu erwähnen sind das Engagement der Schweiz für die Schaffung des Menschenrechtsrats sowie mit Costa Rica für die Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zur Antifolterkonvention, die Durchführung eines Expertentreffens zu Artikel 51 der Charta als Beitrag zu den Arbeiten der vom Generalsekretär 2003 eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die gemeinsame Initiative mit Frankreich für die Rückverfolgung und Markierung von Kleinwaffen sowie die Initiative, mit einer Kerngruppe von weiteren Staaten die Aktivitäten der Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung in den UN-Rahmen zu tragen.

Für einzelne Initiativen hat die Schweiz dabei sicherlich von besonders günstigen Rahmenbedingungen profitiert. Die Arbeiten der Hochrangigen

Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel und der Weltgipfel 2005 generierten beispielsweise eine Nachfrage nach Ideen und weckten ein Interesse an Reformen.

Zusätzlich gibt es aber auch eine Reihe von spezifischen Faktoren, welche die Schweiz bei ihren erfolgreichen Initiativen berücksichtigt hat:

- Es muss sich um ein Thema handeln, das einem allgemeinen Interesse entspricht. Wichtig ist es dabei, Nischen zu finden, die noch unbesetzt sind, und operationell umsetzbare Vorschläge zu entwickeln.
- Es zahlt sich aus, Initiativen durch die Zusammenarbeit mit externen Experten intellektuell zu untermauern.
- Nicht Einzelaktionen führen zum Erfolg, sondern die Partnerschaft mit anderen Staaten und Akteuren. Dabei kann es von Vorteil sein, in einer überregional zusammengesetzten Gruppe zu agieren, da dies eine breitere Abstützung in der gesamten Mitgliedschaft erlaubt.
- Seminare und Expertentreffen ermöglichen es, Ideen in einem informellen Rahmen zu testen und zu verfeinern, bevor sie in formelle Strukturen eingebracht werden.

Die Erfahrungen der Schweiz als Mitglied der Vereinten Nationen zeigen, dass auch ein Staat mittlerer Größe über interessante Handlungsoptionen in der UNO verfügen kann. Auch für solche Länder ist es möglich, erfolgreich Ideenanstöße zu geben, sogar in Bereichen, die direkt den Sicherheitsrat tangieren und somit politisch heikel sind. Kreative Ideen sind wichtig, reichen aber allein nicht aus. Es braucht auch das Engagement und ein entsprechendes Profil der Vertretung vor Ort und der Mitarbeitenden an der Zentrale. Und die Initiative muss in einen Zeitraum fallen, der für Veränderungen günstig ist.

Die Rolle des UN-Generalsekretärs in den internationalen Beziehungen – das Verhältnis von Image und politischer Realität¹

Dr. Henrike Paepcke

Das Amt des UN-Generalsekretärs hat im Zuge der zehnjährigen Amtszeit Kofi Annans (1997–2006) eine gesteigerte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erfahren, so möchte man mit Blick auf die weitverbreitete, meist jedoch höchst Annan-kritische „Oil-For-Food“-Berichterstattung in den USA vermuten. Die dortigen neokonservativen politischen Kräfte machen der UNO allerdings nicht erst seit der „republikanischen Revolution“ 1994 ihren Ruf als globale Friedensstifterin streitig. Aus einer breiteren Perspektive betrachtet steht das Amt des Generalsekretärs schon seit Gründung der UNO im Fokus von Politik, Wissenschaft und der weltweiten Öffentlichkeit. Wiederkehrend wurden die Amtsinhaber als „Civil servant“, „the world’s (chief) diplomat“ oder „Commander-in-chief“ titulierte, um nur eine kleine Auswahl an Bezeichnungen anzuführen, seien sie nun positiver oder negativer Konnotation.

Die allgemeine Diskussion hat sich mittlerweile auf die Frage eingependelt: General oder Sekretär (*Chesterman* 2007)? Alternativ gefragt: Ist der Mann an der Spitze der UNO mehr politisch-autonomer (Welt-)Akteur oder mehr der ausführende Beamte, der den Weisungen der Mitgliedstaaten Folge leistet?

Gerne wird im Kontext dieser Fragestellung jeder der bisherigen Amtsinhaber nach seinem vorherrschenden Führungs- und Amtsstil beurteilt (z.B. *Kille* 2007). Annan bekommt nachträglich den Titel des „Strategen“ verliehen, Ban Ki-Moon (im laufenden Geschäft) das Etikett des (extrem) stillen Diplomaten, der hinter den Kulissen tätig wird. Boutros-Ghali wird als der gescheiterte Programmatiker gesehen – oder als arrogante Fehlbesetzung für den Posten, je nach Blickwinkel. Denn wie ein Generalsekretär in den Medien und somit der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, hängt zu einem großen Teil vom Grad seiner nach

¹ Dieser Beitrag greift zentrale Annahmen und Erkenntnisse bezüglich der friedens- und sicherheitspolitischen Rolle des Generalsekretärs auf, analysiert am Beispiel von Boutros-Ghalis Verhältnis zu den USA (*Paepcke* 2004), und ergänzt einen jüngeren Konferenzbeitrag zur Bemessung von Einfluss und Wirkung des UN-Generalsekretärs (*Paepcke* 2008).

außen hin sichtbaren Aktivitäten ab (Barros 1983). So werden Boutros-Ghali und Annan beide als eher aktiv empfunden, Ban Ki-Moon hingegen wird mehr der passiven Seite zugeordnet. Diese recht simplen Einschätzungen werden den realen Gegebenheiten nur wenig gerecht. Generell ist die Wahrnehmung der UNO in den Augen der globalen Öffentlichkeit tendenziell verzerrt zu nennen: So werden beispielsweise Konfliktgeschehen, Abstimmungen oder die Reisediplomatie des Generalsekretärs übermäßig betont (Wesel 2000).

Alle Amtsinhaber haben ihre von der UN-Charta (Art. 97-101) nur wenig umrissene Rolle sehr unterschiedlich mit Leben zu füllen gewusst, wenngleich in einem Punkt Übereinstimmung herrscht: Es handelt sich um "the world's most impossible job" – jene vom ersten Generalsekretär Trygve Lie geprägte und meistzitierte Einschätzung über das Amt.

1. Wechselwirkungen zwischen Rolle und Image

Im Folgenden liegt der Fokus auf der politischen wie auch moralischen (und der eng damit verknüpften kommunikativen) Seite des Amtes. Über die Frage „General oder Sekretär?“ hinaus will ich den Blick auf diese zentralen Facetten des Amtes und speziell auf deren Wirkungszusammenhänge lenken. Dabei widme ich mich insbesondere dem delikaten Balanceakt zwischen politischer und moralischer Rolle, der vor dem Hintergrund einer positiven Imagegestaltung bewältigt werden muss.

Die zentrale Annahme lautet, dass sich Einfluss und Wirkung des Generalsekretärs durch dieses Spannungsverhältnis bestimmen. Genauer werden seine politische und moralische Durchsetzungsfähigkeit durch sein Image geprägt wird – und umgekehrt.

Das Image des Generalsekretärs ist eine äußerst komplexe Angelegenheit, die an die Diskussion um die Symbolik der UNO anknüpft (Wesel 2000). Während unter „Belief systems“ Denkweisen und Weltbilder gefasst werden, bezeichnen „Images“ (Vorstellungs-)Bilder über sich selber und andere Akteure (Boulding 1969). Differenzen in den Wahrnehmungen, so eine gängige Annahme der Theorie von Entscheidungsprozessen in Krisensituationen, ziehen oftmals politische Auseinandersetzungen nach sich.

Kann eine supranationale Führungspersönlichkeit politische Entscheidungen, die im „internationalen Interesse“ liegen, zwar nicht völlig losgelöst von den Interessen der Mitgliedsstaaten treffen, so aber doch eine globale Perspektive befürworten und einwerben, ohne dass er deren Vertrauen und Unterstützungswillen verliert? Welches Image entsteht

dabei, bei wem und wodurch? Inwiefern prägt das Image wiederum den politischen und moralischen Einfluss des Generalsekretärs? Diese Zusammenhänge sollen im vorliegenden Beitrag aufgezeigt werden. Nun sind aber nicht nur Medien oder Staatenvertreter die einzigen Adressaten der UNO und ihrer Öffentlichkeitsarbeit, sondern auch gemeinhin die gesamte Weltgemeinschaft, mit dem (zukünftigen) Weltbürger im Zentrum. Kann man von einer "UN constituency" sprechen und wie kommuniziert der Generalsekretär mit dieser?

2. Die Relevanz einer Rollen- und Imageanalyse

Es deutet sich an, dass die Rolle des Generalsekretärs nur in einem größeren Kontext analysiert werden kann, wobei internationales Umfeld, institutioneller Rahmen, Verhalten der Mitgliedstaaten und anderer Akteure wie auch der gesamte kognitiv-konstruktivistische Wirkungsbereich, der sich auf Kommunikation, Sprache und Diskurs konzentriert, zu berücksichtigen wären. Rolle und Image des Generalsekretärs, so lässt sich wiederum aus diesem analytischen Grundriss ableiten, erweisen sich als Thema von höchster und aktueller Relevanz für die UN-Forschung.

Zur Verdeutlichung wird im Folgenden ein Blick auf die Lehren aus der Amtszeit Boutros-Ghalis geworfen. Der umstrittene und streitbare UN-Generalsekretär ist durchaus Wegbereiter für den „Hype“ um das Amt in der internationalen Öffentlichkeit und in der UN-Forschung. UN-Forscher bescheinigten ihm, er sei der bis dato unabhängigste Generalsekretär (*Fröhlich* 1997) – "steeled by an intellectual arrogance that often makes him stand up to the United States when it is politically foolish to do so" (*Meisler* 1996). Folgendes Urteil lässt gleichermaßen aufhorchen: Als neuer politischer Akteur habe er die Weltbühne betreten, sein sicherheitspolitisches Mandat eigenmächtig erweitert und ein noch nie dagewesenes Maß an Aktionismus und Tempo an den Tag gelegt (*Newman* 1998: 201).

Dann verwundert es kaum, dass er einer Supermacht als supranationale Gefahr für ihre nationale Souveränität gelten muss, der in seine Schranken gewiesen gehört – die von den USA forcierte Abwahl Boutros-Ghalis nach nur einer Amtsperiode im Jahre 1996 erscheint nur konsequent. Trifft diese Annahme jedoch so zu? Decken sich Wahrnehmung, moralische Ansprüche und politische Realität?

3. Eine kurze Einführung in das Analysemodell

Eine Analyse der politischen und moralischen Amtsgestaltung unter Imagegesichtspunkten ist mitnichten eine statische Angelegenheit. Vielmehr gilt es die allgemeine Dynamik zu berücksichtigen, dem das Amt unterliegt. Als dessen Eckpfeiler lassen sich grundsätzlich identifizieren (Paepcke 2004):

(1) Politisierung und (2) Autonomisierung des Amtes sowie (3) Personifizierung der UNO (ihrer Werte, Normen, Ziele) durch den Generalsekretär.

Mit Blick auf die dem Amt inhärente Dynamik lautet dann die übergeordnete Frage:

Welchen Grad an politischer Macht, Autonomie und moralischer Autorität hat das Amt unter einem bestimmten Amtsinhaber im historischen Vergleich und im Kontext des veränderten internationalen Umfeldes erreicht?

Boutros-Ghalis Amtszeit zeigt, dies soll im nächsten Abschnitt am Fallbeispiel nachgezeichnet werden, dass die Kontroverse um das Amt des Generalsekretärs Spiegelbild und Erklärungsfaktor zugleich ist in Hinblick auf den Reputationsverlust der UNO und das Zerwürfnis mit den USA.

Darüber hinaus lassen sich Schlüsse für die UNO-Forschung ziehen: Das Amt des Generalsekretärs und die Person, die es innehat, erweisen sich als exzellentes Forschungsgebiet für interdisziplinäres wissenschaftliches Arbeiten. Es ergibt sich konkreter Bedarf nach einem integrativen Konzept, d.h. einem interdisziplinären, umfassenden Ansatz zur Erfassung der Komplexität, das den verschiedenen

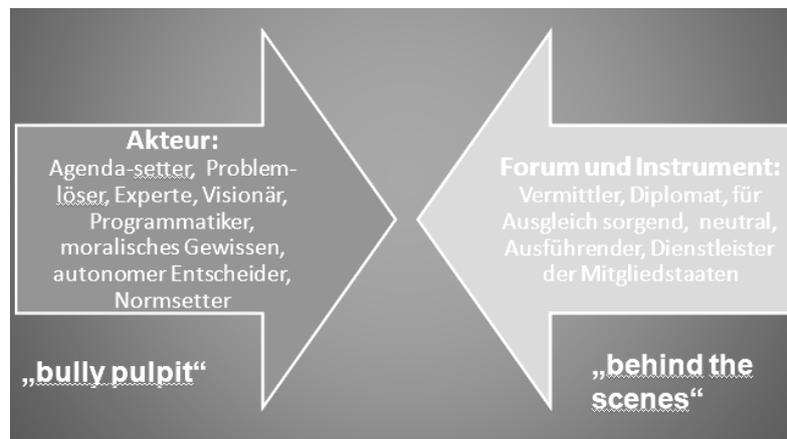
- **Dimensionen** (politisch, moralisch, administrativ, kommunikativ, zeitlich / historisch),
- **Politikfeldern** (Sicherheit, Wohlfahrt, Demokratie)
- **Handlungsebenen** (international, staatlich, regional, lokal, ebenenübergreifend) und
- **Akteuren** (UNO, andere internationale Organisationen, deren Mitarbeiter; Mitgliedstaaten, Parlamente, Behörden / Ministerien, Medien, Öffentlichkeit, NGOs, Fachexperten und -gremien)

gerecht wird.

3.1 Wie kann die Komplexität bewältigt werden?

Ein solches integratives Konzept wird im Detail an anderer Stelle vorgestellt.² Es basiert auf der „traditionellen“, idealtypischen Rolleneinteilung der UNO als Akteur, Instrument und Forum. In der Praxis bewegt sich der Generalsekretär im Spannungsfeld zwischen seiner Rolle als Akteur – die eher eine öffentliche ist („bully pulpit“) – und seiner Rolle als Vermittler und Instrument – bei der er eher hinter den Kulissen agiert:

Die idealtypischen Rollenbilder: Akteur und Forum / Instrument



Jüngere Abhandlungen über das Amt des Generalsekretärs zeugen von einem wachsenden Bewusstsein, der Komplexität gerecht werden zu wollen, und sind entsprechend breit aufgestellt. *Kille* (2006) widmet sich Führungsqualitäten (Leadership), indem er verschiedene Führungsstile identifiziert und Amtsinhaber anhand von Persönlichkeitsmerkmalen vergleicht. In *Chesterman* (2007) wird der Generalsekretär im Spannungsfeld zwischen verschiedenen Rollen analysiert. Ein weiterer Sammelband (*Kille* 2007) widmet sich dem Aspekt der moralischen Autorität. Bei ideengeschichtlichen Auseinandersetzungen, die sich mit der Entstehung von Konzepten wie Frieden oder Demokratie (*Haack* 2006) beschäftigen, werden konstruktivistische Ansätze gewählt.³ Hervorgehoben sei an dieser Stelle die Inhaltsanalyse, welche sich als ein unverzichtbares Element einer Untersuchung der Einfluss- und Wirkungsmöglichkeiten des Generalsekretärs erweist.

Als mögliche Klammer für die verschiedenen Ansätze bietet sich ein **erweiterter Machtbegriff** an (wobei sich darüber diskutieren ließe,

² Eine ausführliche Darstellung des Konzeptes einschließlich einer Beschreibung des zugrundeliegenden Analysemodells findet sich bei *Paepcke* (2008).

³ Für eine ausführliche Darstellung der gegenwärtigen Forschungslandschaft siehe den Beitrag von *Kille* (2008).

inwiefern das Machtkonzept für diesen Zweck hinreichend ist).⁴ Angewendet auf Entscheidungsprozesse im Rahmen der UNO, so der zentrale Ansatzpunkt, lassen sich die verschiedenen Facetten des Amtes (insbesondere die moralische und die politische Dimension) in ihrem Zusammenspiel und -wirken erfassen und zugleich die Dynamik der Prozesse einfangen.

3.2 Die Wirkungsweisen: Hard und Soft power

Der Bewertung des Amtes werden zwei Arten von Einfluss- und Wirkungsweisen zugrundegelegt: die formal-institutionalistische und die kognitiv-konstruktivistische. Beide zusammengenommen erlauben erst genaueren Aufschluss über Rolle und Image des Generalsekretärs. Auf der einen Seite werden Machtpotential („Input“) und tatsächliche politische Durchsetzungsfähigkeit („Output“ von Entscheidungsprozessen) des Generalsekretärs verglichen, mit dem Fokus auf seiner „Hard power“: Ressourcen und Kompetenzen. Auf der anderen Seite werden die Wege der informellen Einflussnahme abgeschrieben: „Soft power“, die durch Nye (1990) Eingang in die Forschung gefunden hat und auf persönliche Management- und Führungsfähigkeiten abzielt wie beispielsweise Überzeugungs- und Thematisierungsmacht. Diese Fähigkeiten, selbstverständlich auch ein Mangel derselben, machen sich im Rahmen der Interaktion bzw. Kommunikation zwischen Generalsekretär und Akteuren wie den USA in den einzelnen Phasen des Entscheidungsprozesses bemerkbar: bei der Agendasetzung, der Situationsdefinition und Präferenzbildung, während der Verhandlungen und zuletzt bei der Interpretation und Umsetzung von Entscheidungen.

Wie gestaltet sich nun das Zusammenspiel von „Hard power“ und „Soft power“ in der Praxis, eingedenk der vermuteten Auswirkung auf das Image des Generalsekretärs? Am Beispiel Boutros-Ghalis sollen diese Wechselwirkungen einmal nachvollzogen werden.

4. Praxisbeispiel: der Fall Boutros-Ghalis

Alles überragendes Kennzeichen der Amtszeit von Boutros-Ghali (1992-1996) ist das Versäumnis, einen Modus der Zusammenarbeit mit den USA zu etablieren, der die Implementierung der zukunftsweisenden „Agenda für Frieden“ aus dem Jahr 1992 ermöglicht hätte.

⁴ Zur Problematik, die unterschiedlichen Konzepte von Macht in einem einzigen Forschungsdesign zu integrieren, siehe *Berenskoetter* (2007). Diese und verwandte Problemstellungen sollen im Rahmen der UN Studies Association (UNSA) mittels einer Analyse der Führungsqualitäten des Generalsekretärs gemeinschaftlich aufgegriffen und bearbeitet werden (siehe auch Fn. 21).

Bemerkenswerterweise werden die Weichen bereits unter Präsident Bush senior auf Konfrontation gestellt – nicht erst unter Clinton, wie man angesichts des Mogadischu-Debakels im Oktober 1993 oder des Streits um die NATO-Luftangriffe in Bosnien im Sommer 1993 vermuten würde. Der Beginn der Auseinandersetzungen im Sommer 1992 soll exemplarisch am Beispiel Somalias dargestellt und in den größeren Kontext des Imageverfalls wie auch politischen Falls von Boutros-Ghali eingebettet werden.

4.1 Somalia 1992: Tauziehen um das Mandat von UNOSOM-I

Mit einer Schätzung von 4,5 Mio. hilfsbedürftigen Menschen in Somalia konfrontiert, ruft Boutros-Ghali im Sommer 1992 zur dringenden humanitären Aktion auf. Der Sicherheitsrat verabschiedet daraufhin eine Nothilfe-Operation und die Einrichtung von Luftbrücken zur Lieferung von Lebensmitteln und Medikamenten in den Süden des Landes (Resolution S/RES/767 vom 27.7.92). Kurz darauf rufen die USA die Operation "Provide Relief" ins Leben, kündigen die Lieferung von 145.000 Tonnen Hilfsgütern und den Transport von pakistanischen Blauhelmen an. Trotz beeindruckend klingender Unterstützungsleistungen handelt es sich um ein Minimum an Aktion, da sich nur der Symptome des Problems angenommen wird. Boutros-Ghali hingegen drängt wiederholt unter Verweis auf die sich verschlechternde Situation in Bosnien und den daraus erwachsenden Handlungsbedarf auf mehr Truppenunterstützung für Somalia und bewaffneten Schutz für die humanitäre Hilfe.

In der Folge wird die grundsätzliche Frage nach Art und Umfang des humanitären Eingreifens nicht geklärt. Diese Diskrepanz und eine Verschärfung des Tons zwischen den USA und Boutros-Ghali spüren die Medien auf. In der New York Times ist am 28.9.92 zu lesen: "U.S. vs. U.N." Die „Petite guerre“ ist kurz zuvor eskaliert: Der Sicherheitsrat weitet im Juli 1992 ohne vorherige Konsultation mit Boutros-Ghali das UNPROFOR-Mandat in Bosnien aus, der Generalsekretär protestiert gegen diesen Regelverstoß. Zudem fühlt er sich verpflichtet, für die Staaten der Dritten Welt im Sicherheitsrat zu sprechen, und beginnt in seinem Bericht an den Sicherheitsrat über die Lage in Bosnien-Herzegowina eine Prinzipiendebatte über die Frage, wie dem menschlichen Leiden in Jugoslawien im Vergleich zu Somalia Einhalt geboten werden sollte (UN-Dok. S/24333, 21.7.92): So spricht er sich dagegen aus, die Operation in Jugoslawien auszuweiten und damit der UNO eine weitere Last aufzubürden; mit der Begründung, dass im Gegenzug Operationen in Afrika unter der Ressourcenknappheit zu leiden hätten (ibid., para. 13).

Sich als moralisches Gewissen zu Wort meldend, belässt Boutros-Ghali es nicht mit warnenden Hinweisen auf die selektive Betrachtungsweise der Sicherheitsratsmitglieder. In der „New York Times“ übt er scharfe Rundumkritik: Die UNO könne aufgrund des „Eurozentrismus“ keine effektive Konfliktlösung betreiben; die Afrikaner wiederum seien unfähig, ihre wirtschaftlichen und sozialen Krankheiten abzuschütteln. Boutros-Ghali rechtfertigt sich, dass es seine Aufgabe sei, provokativ zu sein und die Dinge beim Namen zu benennen. Er moniert gleichzeitig, als „wog“ abqualifiziert zu werden, eine Anspielung an die Untergebenen der Kolonialmächte [wog (Britischer Slangausdruck): abwertende Bezeichnung für Ausländer nichtweißer Hautfarbe, v.a. aus dem Nahen oder Fernen Osten). Für seine brisanten Äußerungen kritisiert ihn der Reporter scharf⁵: Ihm werden Egoismus, Arroganz und mangelnde Kritikfähigkeit vorgeworfen. Bis in das kleinste Detail werden seine Differenzen mit dem Sicherheitsrat, dem Sekretariat und Diplomaten aus Dritte-Welt-Ländern nachgezeichnet. Zuletzt wird sein Führungsstil als „pharaonenhaft“ tituliert – eine Formulierung, die sich fortan in nahezu allen Kommentaren über ihn wiederfinden lässt.⁶

Die Angriffe auf Boutros-Ghalis Person stehen somit in direktem Zusammenhang mit seinen moralischen Appellen und Forderungen nach einer Gleichbehandlung der Konfliktfälle sowie einer Revision des UN-Mandats in Jugoslawien. Erstmals wird in den Medien das Bild des unantastbaren, unfehlbaren Generalsekretärs verbreitet, der sich ausschließlich auf sein eigenes Urteil verlässt. Eine sachliche Auseinandersetzung wird personifiziert, das erkennt auch *Boutros-Ghali* (1999, 45) nachträglich an. Mit gravierenden Folgen:

UNOSOM-I leidet unter extremer Ressourcenknappheit. Die Operation erfährt erst Monate später neuen Antrieb, wobei die USA die Federführung übernehmen. Die Entscheidung zum militärischen Eingreifen, umgesetzt in Gestalt der US-geführten UNITAF-Operation, steht unter dem Eindruck dieses vorangegangenen Grundsatzstreites um Mittel und Ziele. Sie ist mitnichten Folge des moralischen Fingerzeigs des Generalsekretärs; sie ist auch nicht das Ergebnis direkter Verhandlungen zwischen ihm und Washington. Die Wahl zwischen Bosnien und Somalia trifft das US-Militär. Boutros-Ghali hat sich aus Sicht der Supermacht als politischer Verhandlungspartner erübrigt, zudem wird die Dominanz der USA das weitere Geschehen in Somalia bis zum Mogadischu-Debakel im Herbst 1993 und darüber hinaus bestimmen.

⁵ Patrick E. Tyler, „U.N. Chief Mired in Dispute with Security Council“, in: New York Times, 24.7.92.

⁶ Vgl. dazu auch Adebajo (2007).

5. Das Ergebnis: Politische Demontage und Imageverfall

Ein solches Wechselspiel aus politischen und moralischen Aktionen, die zum Imageverlust führen, ist beispielhaft für Boutros-Ghalis Amtszeit. Obiges Beispiel ist nur das erste, einschneidende Ereignis in einer Kette von verpassten Chancen, gemeinsam und konstruktiv mit den USA an der Gestaltung der neuen Weltordnung zu arbeiten. Das Ergebnis: Die UNO sind Mitte der neunziger Jahre finanziell fast bankrott, das Ansehen der UNO in den USA auf einem Tiefpunkt; ein diskreditierter Generalsekretär wird im Dezember 1996 von der Supermacht USA „gefeuert“, sprich sie vermag erfolgreich durch ihr Veto im Sicherheitsrat seine Wiederwahl zu verhindern. Wie vollzieht sich der Fall Boutros-Ghalis, eingedenk der Ausgangsfrage nach der Wechselwirkung zwischen Amtsführung und Imagegestaltung, im Detail?

5.1 Der „Peace consultant“

Mit Blick auf die Entwicklung seiner politisch-autonomen und moralischen Rolle soll zunächst festgestellt werden, dass Boutros-Ghali als „Peace consultant“ bezeichnet werden kann. In der Praxis kommt seine „Soft power“ verstärkt zum Einsatz, „Hard power“ weniger:

Boutros-Ghali agiert durchgängig betont **weisungsabhängig**. Seine **Legitimation** bezieht er in der Regel über Mandate; darüber hinaus beruft er sich auf seine Interpretation der UN-Charta und das Gewohnheitsrecht.

Gleichzeitig tritt Boutros-Ghali als **Politikexperte** auf, was auf die steigende Zahl an „Neuland“-Mandaten (speziell Kapitel-VII-Aktionen) zurückzuführen ist. Speziell in der **Politikformulierungsphase** ist er kein neutraler Berater, sondern besagter „Peace consultant“ (*Inoguchi* 1999), dessen politisches Urteilsvermögen und Interpretationsleistung gefragt sind. Seine Empfehlungen und Lageberichte zielen darauf ab, den Sicherheitsrat in die von ihm bevorzugte Richtung zu lenken. Er bedient sich oftmals „weicher“, aber auch obstruktiver Mittel, mitunter Drohungen, wenn sich der Sicherheitsrat im Mikromanagement versucht, stumm bleibt oder die Empfehlungen des Generalsekretärs, die auf einem vormaligen Konsens beruhen, ignoriert.

Bei der **Implementierung von Entscheidungen** werden Boutros-Ghalis Koordinationsfähigkeiten auf die harte Probe gestellt, als Oberbefehlshaber (von US-Truppen) tritt er nicht in Erscheinung. Von einem radikalen Umsturz bestehender Macht-Verhältnisse kann generell keine Rede sein. Seine Hälfte des gemeinsamen Befehlsschlüssels in

Bosnien, den sogenannten „Dual key“, gibt er auf Drängen der USA frühzeitig ab.

Insgesamt benennt Boutros-Ghali mehr Defizite als Lösungen. Kritik übt er am Sicherheitsrat bzw. den Mitgliedstaaten und der ihm auferlegten Notwendigkeit zur Rationalisierung des Mitteleinsatzes. Ferner legt er Wert auf die Bewahrung der Integrität der UNO. In seiner Rolle als **moralisches Gewissen, Sprachrohr der UNO und Visionär** hat er jedoch grundsätzlich versagt, seinen Appellen wird schon früh nicht mehr Folge geleistet, wie das Fallbeispiel gezeigt hat.

Wie kommt es zum Versagen seiner „Soft power“? Ergeben sich Differenzen zwischen dem, was Boutros-Ghali in Realität ist, und dem, was er vorgibt oder erscheint zu sein? In einem zweiten Schritt wird nunmehr der Imageverfall im Kontext der politischen und moralischen Aktionen Boutros-Ghalis veranschaulicht.

5.2 Die einzelnen Phasen des Imageverfalls

(1) Die „Agenda für den Frieden“ begründet 1992 Boutros-Ghalis Image als politischer Akteur, der sich nicht scheut, neuen programmatischen Boden zu betreten.

(2) Dieses politisch-aktive Profil findet Bestätigung, als er im Juni 1992 im Zuge der „Petite guerre“ den Mächten im Sicherheitsrat als moralisches Gewissen gegenübertritt, der ihr Engagement in Afrika mit dem auf dem Balkan vergleicht.

(3) Es schließen sich unmittelbar die ersten Streitigkeiten mit den USA um Mandatsinterpretationen an. Im Falle Somalias beharrt Boutros-Ghali auf der Entwaffnung der Streitparteien, eine Vorgehensweise, welche von Präsident Bush senior jedoch ignoriert wird. In Bosnien besteht er auf dem Mitspracherecht der UNO bei der Planung und Durchführung von Luftschlägen durch die NATO.

(4) Aus diesen ersten Interpretationsstreitigkeiten geht Boutros-Ghali geschwächt hervor. Seine Hoffnung auf einen Neustart unter US-Präsident Clinton Anfang 1993 erweist sich als trügerisch. Noch glaubt er fest daran, dass er sich als gleichwertiger Partner der neuen US-Administration etablieren kann.

(5) Regelrecht überrascht zeigt er sich ab Herbst 1993, als die Clinton-Administration sowohl in Bosnien als auch in Somalia Kurswechsel um 180 Grad vollzieht. Er richtet moralische Appelle an die Adresse der USA, auf den „rechten“ Pfad zurückzukehren. Die US-Regierung sieht sich jedoch dem innenpolitischen Vorwurf ausgesetzt, von einem Antagonisten fremd-

bestimmt zu werden – und reagiert: Da sie von Boutros-Ghali moralisch bevormundet und öffentlich bloßgestellt wird, blockiert sie als erstes gezielt seine traditionellen Funktionen und benutzt ihn als Sündenbock für eigene Schwächen.

(6) Es schließt sich die (finale) Phase an, die sich von 1994 bis zu seiner Abwahl 1996 hinzieht: Boutros-Ghali gerät in zunehmende Isolierung und wehrt sich erfolglos gegen die Marginalisierung der UNO. Persönliche Attacken gewinnen an Schärfe. Seine Versuche, den Interessen der USA entgegenzukommen, stärker den Nutzen der UNO herauszustellen und an die gemeinsamen Ziele zu appellieren, können daran nichts ändern – wird doch mittlerweile nur noch das negative Gesamtbild eines überambitionierten Weltakteurs wahrgenommen.

Dieses negative Bild ist nicht nur das Produkt der wachsenden Polemik im US-Kongress oder das einer einseitigen und übertriebenen Medienberichterstattung, über die sich Boutros-Ghali wiederholt beklagt.⁷ Es ist gleichermaßen das Ergebnis seiner mangelnden bzw. mangelhaften Kommunikationsfähigkeiten.

5.3 Versiegende Kommunikation

Einer der wesentlichen Faktoren, welche seinen Fall befördert haben, ist das Kommunikationsverhalten Boutros-Ghalis. Er gesteht den an UN-Operationen beteiligten Mitgliedsstaaten zwar das Bedürfnis zu, umfassend informiert und konsultiert zu werden. Ferner erkennt er durchaus deren innenpolitische Verantwortung an und weiß auch um die Schwierigkeiten, die von der UNO dringend benötigten Ressourcen aufzubringen. Der Austausch mit einzelnen Mitgliedstaaten, speziell den USA, beschränkt sich jedoch auf UN-interne Briefings, zumeist über den Ablauf von UN-Friedensmissionen. Eine darüber hinausgehende Bereitschaft zum gezielten Ausbau bestehender Kommunikation(skanäle) ist nicht festzustellen; im Gegenteil versiegt die Kommunikation mit Schlüsselfiguren auf Seiten der USA wie UN-Botschafterin Albright oder US-Außenminister Christopher im Laufe der Jahre; sie wird ersetzt durch persönliche Auseinandersetzungen, die hauptsächlich über die Medien ausgetragen werden.

Den Kern des Problems geht Boutros-Ghali in der Folge nicht an: Ungeachtet der Meinungsverschiedenheiten innerhalb der politischen Elite, in welchem Maße sich die USA international engagieren sollten, ist

⁷ Mit den Medien rechnet er insbesondere zum Ende seiner Amtszeit ab, als er deren Indifferenz und Selektivität beklagt; vgl. UN Doc. SG/SM/5988 vom 23.5.1996.

der US-Kongress grundsätzlich unzufrieden mit Clintons Sologängen auf UN-Parkett. Stets werden neue restriktive Bedingungen gefunden, die sich gegen die Clinton-Administration richten, aber unter Verweis auf Boutros-Ghali eingeführt werden und ihre volle Wirkung in Form einer sanktionierenden Gesetzgebung gegenüber der UNO entfalten: das „UN-Bashing“ nimmt noch vor Mogadischu 1993 seinen Lauf. Boutros-Ghali weiß den mit Vorurteilen und Fehleinschätzungen gespickten Gesetzesvorlagen und rhetorischen Angriffen nichts entgegenzusetzen: Öffentlichkeitsarbeit ist kein Thema für ihn, speziell nicht die Frage, wie er Weltöffentlichkeit und Medienvertreter gezielter ansprechen und zumindest gravierenden Fehlperzeptionen entgegenwirken könnte. Von der Schaffung einer ihn unterstützenden „UN constituency“ kann keine Rede sein.

In der Folge kann der Generalsekretär nicht verhindern, dass die Clinton-Administration seinen Einfluss in allen Phasen des UN-Entscheidungsprozesses sukzessive einschränkt:

- durch Mikromanagement bei der Implementierung von Entscheidungen;
- durch die Unterminierung seiner Chancen auf Teilnahme am Entscheidungsprozess;
- durch Rufschädigung, indem sie die konfrontative Rhetorik des US-Kongresses nicht entkräftet.

Die Supermacht bestimmt in der Folge Problemperezeptionen, dominiert Entscheidungsprozesse und Implementierungsweisen. Ferner missbraucht sie Boutros-Ghali als Sündenbock für ihr eigenes politisches Versagen (ein nicht neues Phänomen, das unten näher behandelt wird⁸). Derart „an die Seitenlinie“ verbannt und diskreditiert, erweist sich Boutros-Ghalis Gebrauch der „Soft power“ als vollständig wirkungslos, sein Auftreten als moralisches Weltgewissen beschleunigt seinen Entmachtungsprozess vielmehr noch.

6. Die Lehren: In der Imagefalle – gefangen zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Die Diskrepanz zwischen Eigenwahrnehmung und Außendarstellung könnte bei Boutros-Ghali nicht größer sein – zudem entsprechen beide Bilder nicht der Realität, wie sie oben unter dem Stichwort „Peace consultant“ umrissen wurde. Boutros-Ghali positioniert sich mit seinen

⁸ Siehe zu diesem Phänomen *Lehmann* (2000: 574ff.).

drei Agenden (Peace, Development, Democracy) als Programmatischer und Visionär. Zudem präsentiert er sich als moralisches Gewissen und unabhängiger, politischer Akteur. In seinen Vorträgen und Veröffentlichungen aus dem Jahr 1996 löst er sich mit Nachdruck von jeglichen (staatlichen) Zwängen, unter anderem wie folgt:

“Nothing is more precious to the United Nations than its reputation. That reputation rests on four pillars: impartiality, equity, efficiency and achievement. A fifth, and indispensable principle, is independence (...) If one word above all is to characterize the role of the Secretary-General it is independence.”⁹

Im Rahmen dieser „Unabhängigkeitserklärung“, die einen Entrüstungssturm innerhalb der USA auslöst, stellt er sich doch gleichzeitig als Instrument der Mitgliedstaaten dar: ohne Einfluss, ohne Macht, abhängig vom politischen und finanziellen Unterstützungswillen der (über)mächtigen USA und anderer Staaten. Seine Sündenbock-Rolle, traditioneller Bestandteil des Generalsekretär-Amtes, nutzt er zu seinem rhetorischen Vorteil: Boutros-Ghali stellt sich als „Underdog“ dar: “(...) how can I fight Goliath? Come on! Who am I to fight a superpower? I cannot.”¹⁰

Willfähiges Instrument der USA und gleichzeitig unabhängig? Dieser Spagat will Boutros-Ghali nicht gelingen. Auch Kritikfähigkeit und Selbstreflexion lässt er, vor allem in Hinsicht auf sein Gerechtigkeitsempfinden, vermissen. Er polarisiert oft und bevorzugt ein Denken in Schwarz-Weiß-Kategorien. Gegensätzliche Vorstellungen und Erwartungshaltungen ziehen tiefe Gräben zwischen ihm und der US-Administration, die infolge der oben erwähnten Kommunikationsdefizite nicht überbrückt werden.

Die neu ins Amt gekommene Clinton-Administration sucht nach ihrem Platz in der neuen Weltordnung. Boutros-Ghali wartet mit einer Vision auf, kann der Supermacht jedoch den Nutzen der UNO nicht verständlich machen. Im Gewirr der Grauzonenmandate, die permanente Neujustierungen und ein Umdenken verlangen, bestätigt er aus ihrer Sicht die schlimmsten Befürchtungen vieler Außenpolitiker der USA bzw. entkräftet nicht die Vorwürfe, nur im Eigeninteresse zu handeln. Obendrein versäumt er es, sich der polemischen Kritik aus US-Kongress und US-Presse zu stellen.

Insgesamt kann Boutros-Ghali weder „Oberkellner“ noch vollkommen autonomer politischer Akteur genannt werden. Er hat sich, wenngleich erfolglos, Wege und Mittel zur Einflussnahme jenseits der „Hard power“

⁹ *Boutros Boutros-Ghali*: „Global Leadership: After the Cold War“, in: *Foreign Affairs*, März/April 1996, S. 86-89.

¹⁰ *Barbara Crossette*: „Boutros-Ghali vs. 'Goliath': His Account“, in: *New York Times*, 20.11.1996.

zueigen gemacht: besagte informelle „Soft power“, die sowohl politisch als auch moralisch von großer Tragweite ist und die Perzeption seiner Amtsführung nachhaltig beeinflusst.

In der Konsequenz beinhaltet eine gelungene Imagegestaltung des Generalsekretärs, alle Seiten des Amtes angemessen und ausgewogen zu vermitteln und auch strategisch klug zu kommunizieren.

UN-Generalsekretär Annan hat erkennbar aus den Fehlern Boutros-Ghalis gelernt und stellt sich ab 1997 direkt dem „Sündenbock“-Problem. Er erklärt negative Schlagzeilen mit den überhöhten Erwartungen an die UNO, die zwangsläufig zu Enttäuschungen führen müssten, und führt die Notwendigkeit ins Feld, die UNO-„Story“ besser zu kommunizieren.¹¹ Er wird bei den Medien schnell populär: „effective public face for the United Nations, well spoken, and with much charm and quiet charisma“.¹² Er erzielt deutlich höhere Zustimmungsraten als sein Amtsvorgänger, denn: „... there is a face now, a face that is warm and approachable, and people identify with him.“¹³ Letztendlich gelingt es Annan sogar, die USA mit seinem anfänglichen Fokus auf die eingeforderte UN-Reform auf seine Seite zu ziehen. Er treibt die US-Regierung nicht in die Defensive, verurteilt sie nicht und gibt auch keinen Anlass zur Polarisierung – bis die politischen Meinungsunterschiede zwischen ihm und US-Administration und US-Kongress im Kontext des „War on Terror“ und des Irakkrieges letztendlich doch die Überhand gewinnen.

7. Ausblick: Kontinuität und Wandel

Das Verhältnis zwischen UNO und USA befindet sich heute, zum Ende der achtjährigen Bush-Ära, in einem desolaten Zustand¹⁴: Trotz lobenswerter Ansätze wie die der „Gingrich-Mitchell Task Force on the United Nations“¹⁵, weiterreichende Fragen nach der Rolle der UNO in den internationalen Beziehungen klären zu wollen, steht die Inkompetenz der UNO für viele in Washington weiterhin außer Frage, die USA befindet sich weiterhin im Zahlungsrückstand gegenüber der UNO.

¹¹ *United Nations Secretariat*: „Question and Answer session with the Secretary-General, following the Cyril Foster Lecture at Oxford University (unofficial transcript)“, 19.6.2001; <http://www.un.org/apps/sg/offthecuff.asp?nid=196> (abgerufen am 2.11.2008).

¹² *Thalif Deen*: „Annan Leaves a Mixed Legacy“, in: Inter Press Service, 2.1.2007; <http://www.globalpolicy.org/secgen/annan/2007/0102legacy.htm> (abgerufen am 2.11.2008).

¹³ „U.S. May Lose U.N. Vote by the Year's End“, in: New York Times, 20.10.1998.

¹⁴ Vgl. dazu *Lee Feinstein*: „U.S.-U.N. Relationship: 2009 and Beyond“, Brookings Institution, Washington, DC, 24.9.2008; http://www.brookings.edu/opinions/2008/0924_united_nations_feinstein.aspx (abgerufen am 2.11.2008).

¹⁵ Die beiden Abschlussberichte sind auf der Webseite des *U.S. Institute of Peace* zu finden unter: <http://www.usip.org/un/report/index.html> (abgerufen am 2.11.2008).

Kontinuität ergibt sich auch mit Blick auf das Amt des Generalsekretärs: Dessen Einfluss und Wirkung wird auch in Zukunft von folgenden Faktoren bestimmt: Neben den Erwartungshaltungen der UN-Mitgliedstaaten zählen dazu das Verhältnis zu den USA, das Kommunikationsverhalten des Generalsekretärs und seine Fähigkeit zur aktiven Imagegestaltung, wobei traditionelle und neue Medien eine zunehmend größere Rolle spielen werden. Während politisch unabhängige Aktionen in der Regel unterbleiben dürften, wird die moralische Rolle des Generalsekretärs weiterhin bedeutsam sein. Solange sein politisches Profil schwach ausgeprägt bleibt, steht der Generalsekretär gegenüber den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats vor relativ wenig Problemen. Generalsekretär Ban Ki-Moon scheint in jedem Falle einen solchen eher „unpolitischen“ Kurs einschlagen zu wollen:

Der Koreaner schätzt sich als pragmatischen Diplomaten und Akteur in globalen Angelegenheiten ein, nicht als Symbol: “I believe in results, not rhetoric.” Er erklärt weiter: “My tenure will be marked by ceaseless efforts to build bridges and close divides. Leadership of harmony not division, by division not instruction ...” Mit Blick auf seine asiatische Herkunft hebt er Bescheidenheit als Tugend hervor: “Quiet determination in action to get things done without so much fanfare”.

Angetreten zur 'Operation Restore Trust' (“trust in the organization; and trust between member states and the Secretariat”), muss er sich den Vergleich mit seinem beliebten Vorgänger gefallen lassen und erntet kritische Bewertungen: “So far his performance and what appears to be his future approach do not reflect anything close to the independence, strength of character, willingness to stand up to powerful governments and commitment to equality of nations and peoples.”¹⁶ Wohlgermerkt handelt es sich hierbei um eine Aussage aus den Reihen amerikanischer NGOs, die in erster Linie sehr kritisch der Bush-Administration gegenüberstehen und Ban Ki-Moons vermeintlich übergroße Nähe zu eben jener kritisieren.¹⁷

7.1 Das Potential strategischer Kommunikation

Erstaunlicherweise – und dem Anschein eines immensen, kontinuierlichen Vertrauensverlustes der Organisation entgegenstehend – ergibt

¹⁶ *Thalif Deen*: „Challenges 2007-2008: UN Remains Impotent as Captive of US“, in: Inter Press Service, 10.1.2008; <http://www.globalpolicy.org/secgen/ban/2008/0110challenges.htm> (abgerufen am 2.11.2008).

¹⁷ *Colum Lynch*: „UN Chief's Dealings With US Draw Fire. Ban Sees Himself as a Pragmatist, But Some Critics Say He is Too Pro-American“, in: Washington Post, 24.9.2007; <http://www.globalpolicy.org/secgen/ban/2007/0924pragmatist.htm> (abgerufen am 2.11.2008).

sich jedoch seit Jahren eine relativ stabile positive Meinungslage über die UNO – eine Konstante selbst in den USA: In einer Gallup Umfrage aus dem Jahr 2005 stimmen 64 % der Befragten mit der Aussage überein: “The United Nations plays a necessary role in the world.” Immerhin 56 % der Befragten erkennen folgenden Nutzen der UNO an: “can manage many of the world's most pressing problems better than any single country”. Im November 2003 befürworteten 72 % der Befragten eine größere Rolle der UNO bei der Bewältigung globaler Probleme.¹⁸

Das Meinungsklima innerhalb der USA entspricht dem auf der globalen Ebene: In einer jüngeren Studie aus dem Jahr 2007 ergibt sich weltweit Zustimmung zu der Aussage, dass dramatische Schritte zur Stärkung der UNO notwendig seien.¹⁹ Dieses ist eine klare Bestätigung für die Organisation und ein Hinweis darauf, Verweise auf den vermeintlichen Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit differenziert zu betrachten. Insbesondere in der US-Politik hat sich die Praxis etabliert, die öffentliche Meinung und Meinungsumfragen für eigene Zwecke durch einseitige Interpretation der statistischen Daten zu missbrauchen (*Kull / Destler 1999*).

Um die grundlegend positive Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber der UNO zu nutzen, sollte die Öffentlichkeitsarbeit der UNO mit scharfem Blick für die spezifischen Bedürfnisse der Adressaten gestaltet werden und sollten diese auch auf lokaler Ebene gezielter angesprochen und einbezogen werden, ein erster Schritt hin zur Schaffung einer “UN constituency”.²⁰ Eine solche strategische Kommunikationspolitik der UNO muß alle Bereiche der UNO umfassen, einschließlich der Person an der Spitze (*Lehmann 2000: 580f.*). Dieser Beitrag hat deutlich gemacht, dass die vorrangige Herausforderung darin besteht, die überhöhten Erwartungshaltungen und hohen (moralischen) Ansprüche der Öffentlichkeit besser mit der politischen Realität in Einklang zu bringen und entsprechend strategisch klug zu kommunizieren.

7.2 (Forschungs-)Fragen der Zukunft

Wie bewahrt ein Generalsekretär seine Neutralität gegenüber staatlichen Einzelinteressen und bezieht dennoch politisch Stellung? Wie autonom

¹⁸ *World Public Opinion*: „General Attitudes Toward the UN“, 15.2.2002; http://www.americans-world.org/digest/global_issues/un/un_summary.cfm (abgerufen am 2.11.2008).

¹⁹ *World Public Opinion*: „World Publics Favor New Powers for the UN“, 9.5.2007; http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/may07/CCGA+_UN_article.pdf (abgerufen am 2.11.2008).

²⁰ In den USA hat die UN Foundation zentrale Kommunikationsaufgaben wie die Aufklärung der Bevölkerung übernommen (<http://www.unfoundation.org>); ferner ist sie auch in Form der „Better World Campaign“ an Lobby-Arbeit beteiligt (<http://www.betterworldcampaign.org>).

darf und kann er handeln? Wann findet er mit seinen moralischen Appellen Gehör? Dieses sind die Fragen, die auch in Zukunft relevant sein werden. Jeder Amtsinhaber wird sein politisches, moralisches und damit verbundenes öffentliches Profil anders gestalten – und wiederum in den Augen der Weltöffentlichkeit, je nach Erwartungshaltung und Erfahrungshorizont, unterschiedlich wahrgenommen werden. Der Fall Boutros-Ghalis hat entscheidende Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen Facetten des Amtes aufgezeigt, die Ansatzpunkte für weiterreichende Analysen und Vergleiche (gerade auch mit Blick auf die Rolle der UNO, verstanden als politisches System) bieten.

Um solche Erkenntnisse zu gewinnen, ist ein integratives und interdisziplinäres Forschungskonzept erforderlich. Dieses kann nur aus einer gemeinsamen, sprich kooperativen UN-Forschung erwachsen. Die Notwendigkeit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit setzt sich fort bei der Entwicklung von passenden Lehrmethoden und -inhalten. Hier stellt sich primär die Frage, wie man die Komplexität der UNO (anhand des Beispiels des Generalsekretärs) vermittelt. Im Rahmen der *UN Studies Association* (UNSA), einer globalen Arbeitsgruppe, die im Rahmen des *Academic Council on the United Nations System* (www.acuns.org) wie auch im Kontext der Arbeit der DGVN und des Forschungskreises Vereinte Nationen entstanden ist, werden solche Fragen und mögliche Lösungsansätze gemeinschaftlich diskutiert und erarbeitet (www.unstudies.org).²¹

²¹ Siehe u.a. das Regionale Colloquium „Innovative Techniques for Teaching the United Nations“ in Wien, 22.11.2008: <http://www.unstudies.org/twiki/bin/view/Main/ProjectViennaColloquium> (permanent link). Stellvertretend für verschiedene Publikationen zur deutschen UNO-Forschung sei auf den aktuellen Band „UN Studies“ (Fröhlich 2008) verwiesen.

Literatur

- Adebajo, Adekeye* (2007): Pope, pharaoh, or prophet? The Secretary-General after the Cold War, in: *Chesterman, Simon* (Hrsg.), S. 139-157
- Boutros-Ghali, Boutros* (1999): Unvanquished. A U.S. – U.N. Saga, Random House: New York
- Barros, James* (1983): The Importance of Secretaries-General of the United Nations, in: *Jordan, Robert S.* (Hrsg.): Dag Hammarskjöld Revisited. The UN Secretary-General as a Force in World Politics, Carolina Academic Press: Durham, S. 25-37
- Boulding, Kenneth E.* (1969): National Images and International Systems (im Original 1958), in: *Rosenau, James N.* (Hrsg.): International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory, Free Press: New York, S. 422-431
- Berenskoetter, Felix* (2007): Thinking about power, in: *Berenskoetter, Felix / Williams, M.J.* (Hrsg.): Power in World Politics, Routledge: Milton Park, New York, S. 1-22
- Chesterman, Simon* (Hrsg.) (2007): Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics, Cambridge University Press: Cambridge / New York / Melbourne
- Fröhlich, Manuel* (1997): Der alte und der neue UNO-Generalsekretär, in: Außenpolitik 3/97, S. 301-309
- Fröhlich, Manuel* (2008) (Hrsg.): UN Studies. Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes, The United Nations and Global Change Band 1, Nomos-Verlag: Baden-Baden
- Haack, Kirsten* (2006): Democracy by Stealth: from idea to United Nations agenda, unpublished PhD thesis, University of Kent
- Haack, Kirsten* (2008): Instruments and strategies of supranational leadership: the political and administrative roles of the UN Secretary-General, paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubljana, Slovenia, 23.-26. Juli 2008
- Inoguchi, Takashi* (1999): The United Nations' role in global security: Peace builder or peace enforcer? in: *Alagappa, Muthiah / Inoguchi, Takashi* (Hrsg.): International security management and the United Nations, United Nations University Press: Tokio, S. 1-18
- Kille, Kent J.* (2006): From Manager to Visionary – The Secretary-General of the United Nations, Palgrave Macmillan: New York, Houndmills
- Kille, Kent J. et al.* (2007): The UN Secretary-General and Moral Authority: Ethics and Religion in International Leadership, Georgetown University Press: Washington, DC

- Kille, Kent J.* (2008): Supranational Leadership and the UN Secretary-General: Challenges and Prospects, paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubliana, Slovenia, 23.-26. Juli 2008
- Kull, Steven / Destler, I.M.* (1999): Misreading the Public. The Myth of a New Isolationism, Brookings Institution Press: Washington, DC
- Lehmann, Ingrid* (2003): Öffentlichkeitsarbeit der Vereinten Nationen – vom Sündenbock zur strategischen Kommunikation, in: *von Schorlemer, Sabine* (Hrsg.): Praxishandbuch UNO. Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Springer Publishing House: S. 569-590
- Meisler, Stanley* (1996): Getting Rid of Boutros-Ghali, 18.10.96;
<http://www.stanleymeisler.com/news-commentary/boutros.html> (abgerufen am 2.11.2008)
- Newman, Edward* (1998): The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era. A Global Peace and Security Mandate? Macmillan Press: London
- Nye, Joseph S.* (1990): Bound to Lead: The Changing Nature of American Power, Basic Books: New York
- Paepcke, Henrike* (2004): Die friedens- und sicherheitspolitische Rolle des UN-Generalsekretärs im Wandel: Das kritische Verhältnis zwischen Boutros Boutros-Ghali und den USA, Schriftenreihe Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 169, Nomos-Verlag: Baden-Baden
- Paepcke, Henrike* (2008): Working towards an integrative framework to assess the efficacy of supranational leadership, paper presented at the Second Global International Studies Conference, Ljubliana, Slovenia, 23.-26. Juli 2008
- Wesel, Reinhard* (2000): Öffentliche Meinung und die UN, in: *Volger, Helmut* (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen, R. Oldenbourg Verlag: München / Wien, S. 408-411

Zur Bedeutung regionaler Organisationen für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen

Ekkehard Griep

Erkenntnisse für die Bewertung von Regionalorganisationen liefern nicht nur deren spezifische Beiträge im Kontext von UN-Friedensoperationen. Aufschlussreich kann gleichermaßen sein, was regionale Organisationen in bestimmten Krisensituationen nicht leisten, etwa aus politischen oder aus kapazitätsbedingten Gründen. Im zeitgeschichtlichen Rückblick fällt ein solches Nicht-Agieren regionaler Organisationen unter anderem im Zusammenhang mit den drei Krisensituationen auf, bei denen eine unzureichende internationale Reaktion häufig den Vereinten Nationen zugerechnet wird: So waren mit Blick auf das internationale Eingreifen in Somalia (1992-95) mit der Organisation of African Unity (OAU), der Organisation of the Islamic Conference (OIC) und der League of Arab States (LAS) zwar drei regionale Organisationen in Konsultationen des UN-Generalsekretärs einbezogen, allerdings gingen erkennbare, wirksame Impulse zur Einhegung oder Beendigung des eskalierenden Konfliktes von ihnen nicht aus. Bis ein Jahr vor Beginn des Genozids in Ruanda war die OAU in dem zentralafrikanischen Land mit einer kleinen Beobachtermission tätig; deren Aufgaben wurden jedoch im Herbst 1993 aus Gründen überdehnter OAU-Fähigkeiten an die neu eingerichtete UN-Operation UNAMIR übergeben. Wirksames Krisenmanagement im Zuge des Genozids (1994) ging von der OAU nicht aus. Schließlich ist mit Blick auf Maßnahmen zur Verhinderung des Massakers von Srebrenica (Juli 1995) festzustellen, dass Fähigkeiten der NATO etwa zur Durchführung von Luftschlägen verfügbar waren, aufgrund politischer Restriktionen seitens der UNO in erheblichem Umfang jedoch nicht genutzt wurden.

1. Völkerrechtliche Vorgaben der UN-Charta

Die Charta der Vereinten Nationen widmet der Rolle regionaler Organisationen ein eigenes Kapitel (Kapitel VIII) und bindet diese Akteure der regionalen Ebene damit völkerrechtlich in das auf Universalität angelegte kollektive UN-Sicherheitssystem ein. Im einzelnen beziehen sich die Bestimmungen des Kapitels VIII UN-Charta auf die Kompetenz regionaler Organisationen für die friedliche Regelung regionaler Streitfälle

(Art. 52), auf die verpflichtende Autorisierung des UN-Sicherheitsrates für friedens erzwingende Maßnahmen regionaler Organisationen (Art. 53) sowie auf die Verpflichtung regionaler Organisationen, den Sicherheitsrat jederzeit über alle durch sie zur Erhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit ergriffenen oder beabsichtigten Maßnahmen zu unterrichten (Art. 54).

Neben dem in Art. 51 UN-Charta (Kapitel VII) verbrieften Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das auf Drängen regionaler Organisationen in die UN-Charta aufgenommen wurde, nimmt die Charta insbesondere im Rahmen ihres Kapitels VI (Friedliche Streitbeilegung) mehrfach explizit Bezug auf regionale Organisationen: So wird Konfliktparteien als eine der ersten Maßnahmen zur Streitbeilegung u.a. nahegelegt, mit Hilfe regionale Organisationen die jeweilige Konfliktsituation zu entschärfen (Art. 33 UN-Charta), bevor im Falle des Scheiterns entsprechender Bemühungen ggf. der UN-Sicherheitsrat subsidiär tätig wird (Art. 37 UN-Charta). Im Übrigen ist es dem UN-Sicherheitsrat grundsätzlich unbenommen, zu jedem Zeitpunkt eines Streitfalles Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abzugeben (Art. 36 UN-Charta), auch mit Blick auf die mögliche Rolle regionaler Organisationen.

Sowohl unter Kapitel VIII UN-Charta als auch unter Kapitel VI UN-Charta ist also eine subsidiäre Rolle des UN-Sicherheitsrates gegenüber regionalen Organisationen vorgesehen. Deren Rolle wird dabei insbesondere durch die Bestimmung des Art. 52 (2) UN-Charta gestärkt, wonach die Mitglieder regionaler Organisationen zur Erreichung einer friedlichen Streitbeilegung jede denkbare Anstrengung unternehmen sollen [“shall make every effort”], bevor die jeweiligen Streitfälle dem Sicherheitsrat vorgelegt werden.

2. Politische Impulse

Seitens der UNO haben sich in den beiden vergangenen Jahrzehnten verschiedene Initiativen mit der Rolle regionaler Organisationen im Kontext der UN-Friedenssicherung befasst. Hier ist zunächst die „Agenda für den Frieden“ (1992) des ehemaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali zu nennen: In der Phase eines sprunghaften Anstiegs der Nachfrage nach UN-Friedensoperationen nach dem Ende des Kalten Krieges erkennt Boutros-Ghali in den Fähigkeiten regionaler Organisationen wertvolles Potential, sofern deren Aktivitäten mit den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta in Einklang stehen. Von Beginn an folgt Boutros-Ghali dabei einer weiten Auslegung des Begriffs

regionaler Organisationen. Zweieinhalb Jahre später kategorisiert Boutros-Ghali in der „Ergänzung zur Agenda für den Frieden“ (1995) die Kooperation der UNO mit Regionalorganisation vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis und definiert bestimmte Grundsätze der Kooperation (u.a. vereinbarte Konsultationsmechanismen; Vorrang der UNO; vereinbarte Arbeitsteilung). Er leistet damit auch einen wichtigen konzeptionell-theoretischen Beitrag zur multilateralen Friedenssicherung. Durch die Einberufung eines sog. Hocharangigen Treffens des UN-Generalsekretärs mit den Vorsitzenden regionaler Organisationen begründet Boutros-Ghali im Jahre 1994 zudem ein Beratungsformat, das bis 2006 zu bisher insgesamt sieben solcher Treffen mit zuletzt 20 teilnehmenden Organisationen geführt hat. Mindestens elf dieser „regionalen und anderen zwischenstaatlichen Organisationen“ sind oder waren dabei im Kontext von UN-Friedensoperationen engagiert: AU, CARICOM, CIS, ECOWAS, EU, LAS, NATO, OAS, OIC, OSCE und SADC.

Der politisch und konzeptionell für die Weiterentwicklung der UN-Friedensoperationen wegweisende Brahimi-Bericht (2000) streicht zwar die Bestimmungen der UN-Charta als eindeutige Aufforderung zur Kooperation zwischen UN und Regionalorganisationen heraus. Darüber hinaus weist der Bericht im Wesentlichen allgemein auf die Möglichkeit der Unterstützung ressourcenarmer Regionalorganisationen hin. Bei insgesamt befürwortender Tendenz liefert der Bericht keine spezifischen Impulse für die Stärkung der Kooperation.

Auch die Millenniums-Erklärung (2000) der UN-Mitgliedstaaten bleibt relativ vage mit Blick auf das Zusammenwirken von UNO und Regionalorganisationen. Dem Beschluss zur Stärkung der Kooperation im Einklang mit Kapitel VIII UN-Charta folgt hinsichtlich Afrika ein deutlich konkreteres Bekenntnis: Die Staats- und Regierungschefs beschließen u.a. regionale und subregionale Mechanismen der Konfliktprävention sowie zur Förderung politischer Stabilität zu ermutigen und zu erhalten. Außerdem wird angekündigt, die verlässliche Bereitstellung von Ressourcen für Friedensoperationen auf dem afrikanischen Kontinent sicherzustellen.

Erst das Ergebnisdokument des Weltgipfels (2005) wird etwas konkreter. Die Staats- und Regierungschefs lassen keinen Zweifel an ihrer Absicht, die Kooperation zwischen UNO und Regionalorganisationen zu verstärken. Für das Handlungsfeld der Friedenssicherung betont man die Bedeutung verlässlicher, berechenbarer Partnerschaften und Vereinbarungen und schlägt entsprechend formalisierte Abkommen vor. Mit Blick auf die Stärkung der AU würdigen die UN-Mitgliedstaaten die Entwicklung von Entsendeoptionen durch die EU und legen ein Bekenntnis

zur Entwicklung eines Zehn-Jahres-Plans für die Entwicklung afrikanischer Kapazitäten ab. Zu diesem Zweck werden die verstärkte Einbindung regionaler Organisationen in die Arbeit des Sicherheitsrates und eine mögliche Beteiligung regionaler Organisationen am "UN Standby Arrangements System" (UNSAS) avisiert.

3. Regionalorganisationen und UN-Friedensoperationen

In der Mehrzahl der aktuell durchgeführten 17 UN-Friedensoperationen (Stand: Juni 2008) sind regionale Organisationen direkt oder indirekt beteiligt. In sieben dieser Missionen sind regionale Organisationen dabei operativ im Krisengebiet vor Ort involviert, in weiteren drei Friedensoperationen hat sich das regionale Engagement zu einem wesentlichen Teil vor allem in der politischen Prozessbegleitung ausgewirkt.

Insgesamt lassen sich einige allgemeine Trends mit Blick auf die Rolle regionaler Organisationen erkennen:

a) Erhöhte Komplexität

Häufig sind im Krisen- und Konfliktmanagement regionale Organisationen neben weiteren nationalen oder internationalen – auch nicht-staatlichen – Akteuren involviert. Als Beispiele derart komplexer Konstellationen können etwa Kosovo, Liberia und Afghanistan gelten.

b) Erhöhte Diversität

Regionale Organisationen selbst sind durch eine beachtliche Vielfalt gekennzeichnet. Dies zeigt sich einerseits in den inhaltlichen Schwerpunkten ihres jeweiligen Engagements, das z.B. vorwiegend politisch, wirtschaftlich oder militärisch geprägt sein kann. Doch auch die Rolle regionaler Organisationen im konkreten Konfliktmanagement divergiert erheblich. So steht relativ aktiven, den Friedensprozess fördernden Beiträgen der ECOWAS in Westafrika eine relativ passive, den Status quo erhaltende Rolle der GUS in Georgien gegenüber.

c) De-Regionalisierung

Das Engagement einiger regionaler Organisationen im internationalen Konfliktmanagement erstreckt sich geographisch über den eigenen territorialen Geltungsbereich hinaus (z.B. EU-Krisenmanagement-Operationen in Afrika oder NATO-Stabilisierungseinsatz in Afghanistan). Ob

sich diese Entwicklung auf weitere Organisationen ausweitet, bleibt abzuwarten.

d) Neue Ansätze

Hervorgerufen durch jeweils spezifische Rahmenbedingungen, sehen sich regionale Organisationen bei ihrem Engagement in Krisensituationen ggf. zur Anpassung ihrer Strategie und ihres Instrumentariums veranlasst. Beispielhaft zu nennen ist hier die im Rahmen der EU vollzogene Entwicklung von „Bridging“- (Überbrückungs-), „Standby“- und „Stand alone“-Operationen.

4. Zum Beispiel: Die Afrikanische Union

Die Afrikanische Union (AU) hat in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Schritte in der Entwicklung ihres sicherheitspolitischen Instrumentariums unternommen. Deutlich erkennbar wird dies insbesondere im Vergleich zu den im Rahmen der Vorgängerorganisation OAU praktizierten Verfahren des Krisenmanagements. Der „OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution“ (1993) war eindeutig auf das Ziel der Konfliktprävention hin orientiert; Maßnahmen der Friedenssicherung (peacekeeping) oder der Friedenserzwingung (peace enforcement) waren als Handlungsoptionen der OAU nicht vorgesehen. Die OAU hatte mit einem entscheidungsbefugten Zentralorgan, einem Generalsekretär und einem Zentrum für Konfliktmanagement zwar grundsätzlich geeignete strukturelle Voraussetzungen für wirksames Konfliktmanagement geschaffen. In der Praxis jedoch hat die Anwendung des Mechanismus nur zu gemischten Ergebnissen geführt. Aus der OAU selbst wurden schließlich Stimmen lauter, die eine Überprüfung der OAU-Charta und, damit einhergehend, auch eine grundlegende Neujustierung afrikanischer Krisenmanagement-Politik forderten.

In der Tat stellt die Gründung der Afrikanischen Union (AU) als Nachfolgeorganisation der OAU einen Meilenstein in der Geschichte Afrikas und, insbesondere mit Blick auf afrikanische Verfahren der Konfliktregulierung, teilweise eine fundamentale Abkehr von Ansätzen der Vergangenheit dar. Die Konstitutive Akte (Gründungsakte) der AU, die sich auf UN-Charta und Allgemeine Menschenrechtserklärung als Referenzen bezieht, belegt dies eindrücklich: So wird erstmals, unter der Voraussetzung einer entsprechenden Entscheidung der AU-Versammlung der Staats- und Regierungschefs, das Recht der Union zur Inter-

vention in einzelnen AU-Mitgliedstaaten festgeschrieben, und zwar insbesondere zur Durchsetzung von Resolutionen bei Kriegsverbrechen, Genozid und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Auch die AU-Mitgliedstaaten selbst haben nun das Recht, zur Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit ein Eingreifen der AU zu verlangen.

Für die Ausgestaltung der künftigen kontinentalen Friedens- und Sicherheitspolitik ist die Rolle des neugeschaffenen Friedens- und Sicherheitsrates der AU (AU Peace and Security Council) von wesentlicher Bedeutung. Eine der Kernaufgaben des AU PSC besteht in der Autorisierung von Friedensoperationen (Peace support missions); daneben kann der Rat auch Entscheidungen zur Unterstützung von Maßnahmen der Friedenskonsolidierung (Post-conflict peace-building) treffen. Zu den Aufgaben des AU PSC zählt ferner die Förderung der Partnerschaft zwischen AU und UNO. Damit geht einher die Interaktion insbesondere mit dem UN-Sicherheitsrat sowie mit dem UN-Generalsekretär. Diese Verfahren sind mittlerweile in der Praxis etabliert. Beschlüsse des AU PSC sollen idealerweise im Konsens erfolgen. Allerdings beugt die AU einer Selbst-Blockade ihres höchsten Entscheidungsgremiums durch ein im internationalen Vergleich innovatives Verfahren vor: Wird nämlich Konsens nicht erreicht, ist eine Zwei-Drittel-Mehrheit für die Beschlussfassung ausreichend.

Der AU PSC stellt aber lediglich ein Element der afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur dar. Einem breit verstandenen Sicherheitskonzept folgend, beabsichtigt die Afrikanische Union durch die Einrichtung eines kontinent-weiten Frühwarnsystems und durch die Schaffung einer abrufbereiten Krisenreaktionstruppe (African Standby Force) Elemente zu etablieren, die im avisierten Endzustand ein kohärentes System des Krisenmanagements bilden. Die Integration der Subregionen Afrikas (d.h. auch die Integration subregionaler Organisationen) ist integraler Bestandteil des Mechanismus. So sollen subregionale Frühwarnsysteme mit dem kontinentalen System vernetzt werden, und die African Standby Force generiert sich aus Brigaden je einer der fünf hierfür vorgesehenen Subregionen Afrikas. Schließlich wird die afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur institutionell abgebildet: Innerhalb der AU-Kommission besteht ein Direktorat für „Frieden und Sicherheit“, das sich im kontinuierlichen Aufwuchs befindet.

Die erst wenige Jahre bestehende AU hat im Zusammenwirken mit der UNO bereits durch eigene Friedensoperationen, wenn auch insgesamt mit eher begrenztem Erfolg, auf sich aufmerksam gemacht.

Hinzuweisen ist hier zunächst auf AMIB (AU Mission in Burundi; 2003-2004), eine zunächst AU-mandatierte Operation, die anschließend in

eine UN-Friedensoperation (ONUB) übergang. Die zweite AU-geführte Friedensoperation AMIS (AU Mission in Sudan; 2004-2007) wurde in Darfur/Sudan zur Absicherung des von der AU maßgeblich vermittelten Waffenstillstandsabkommens von N'Djamena (2004) eingesetzt. Auch hier erfolgte der Übergang in eine andere Operation, nämlich die AU-UN-Hybrid-Operation UNAMID. Sowohl AMIB als auch AMIS deuten auf Kapazitätsengpässe der AU hin. Dieses strukturelle Problem dürfte auch in der nächsten Zukunft die Leistungsfähigkeit der AU im Krisenmanagement einschränken. Gleichzeitig aber waren sowohl AMIB als auch AMIS konzeptionell mehrdimensional strukturiert, also keineswegs ausschließlich auf die militärische Dimension begrenzt. Hier kann sich ein Markenzeichen afrikanischer Friedens- und Sicherheitspolitik entwickeln. Schließlich agiert mit AMISOM (AU Mission in Somalia; seit 2007) in der Folge der erfolglosen subregionalen IGASOM-Mission eine weitere AU-Friedensoperation. Belastet durch die unzureichende personelle Ausstattung der Mission ebenso wie durch erhebliche materielle Mängel, ist der AU bisher eine Stabilisierung der Situation in Somalia nicht möglich. Anders als in Burundi und Darfur, ist hier auf Seiten der UNO bislang keine Bereitschaft zu wirksamen konkreten Unterstützungsmaßnahmen erkennbar, da die dafür notwendigen Voraussetzungen aus Sicht verantwortlicher UN-Offizieller nicht gegeben sind.

Allgemein ist hingegen seitens der UNO wiederholt die Bereitschaft bekräftigt worden, zur Weiterentwicklung und Stärkung der AU beizutragen. Die zumindest deklaratorische Entschlossenheit zur Unterstützung der afrikanischen Regionalorganisation mit Blick auf deren Rolle im Handlungsfeld Frieden und Sicherheit ist zur Konstante geworden. So hat beispielsweise der UN-Weltgipfel 2005 die Bedeutung einer zur Friedenssicherung befähigten Afrikanischen Union herausgestrichen und die Entwicklung und Implementierung eines Zehn-Jahres-Plans zum Kapazitätsaufbau der AU unterstützt. In seinem Bericht über die Kooperation zwischen UNO und Regionalorganisationen vom April 2008 skizziert der UN-Generalsekretär bisher ergriffene Initiativen der UN-seitigen Unterstützung und betont u.a. die Absicht, die institutionellen Fähigkeiten der AU-Kommission sowie diejenigen der subregionalen Organisationen Afrikas weiter zu fördern.

5. Herausforderungen und Ausblick

Die allmähliche Herausbildung afrikanischer Fähigkeiten in der Friedens- und Sicherheitspolitik gibt Hinweise auf Herausforderungen, denen sich regionale Organisationen in ihrer Gesamtheit gegenübersehen. Zu nennen sind hier zunächst Mechanismen zur wirksamen Krisenprä-

vention, die zweckmäßigerweise das gesamte Spektrum verfügbarer Politikinstrumente beinhalten sollten. Hierzu in unmittelbarem inhaltlichen Zusammenhang stehend, sind für den Fall unzureichender oder scheiternder Bemühungen um Krisenprävention Fähigkeiten zur raschen Krisenreaktion bereitzuhalten oder zu schaffen, die ebenfalls breit konzipiert sein sollten: Im Idealfall können zivile, polizeiliche, militärische und andere Elemente, auf die jeweilige Krisensituation zugeschnitten und ggf. miteinander kombiniert, genutzt werden. Dies bedeutet, dass Regionalorganisationen mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein müssen, um im Krisenmanagement wirksam, d.h. auch nachhaltig, agieren zu können. Dies ist letztlich eine Frage der politischen Glaubwürdigkeit. Es ist absehbar, dass auch in den kommenden Jahren diese Anforderungen bei weitem nicht durch alle Regionalorganisationen leistbar sein werden. In der Konsequenz bedeutet dies, dass zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Fähigkeit regionaler Organisationen im Krisenmanagement, sofern diese dies auch selbst anstreben, Unterstützungsmaßnahmen seitens der internationalen Gemeinschaft weiterhin unerlässlich sein dürften.

Gleichwohl lässt sich bilanzieren, dass regionale Organisationen bereits in der Vergangenheit vielfach als relevanter Akteur der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik in Erscheinung getreten sind – als politische Impulsgeber, als Bereitsteller von Ressourcen und nicht zuletzt in einer Rolle, die das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen graduell festigt. In Anbetracht der hochgradigen Heterogenität unter regionalen Organisationen erscheint aber weiterhin eine differenzierte Betrachtung geboten. Die politische Schwerpunktsetzung internationaler Unterstützung, wie dies mit Blick auf die Afrikanische Union erfolgt, kann verfügbare Ressourcen bündeln und damit Erfolge beschleunigen. Solange allerdings die Anzahl von Krisen und Konflikten, die die internationale Wahrnehmungsschwelle überschreiten, nicht abnimmt, ist weiterhin mit Forderungen nach Unterstützung zugunsten regionaler Organisationen zu rechnen. Dennoch: Dies ändert nichts an der Zielvorstellung eigenverantwortlich und zu eigenständigem Handeln befähigter Regionalorganisationen auch im Rahmen der UN-Friedenssicherung.

Forschungskreis Vereinte Nationen – ein Erfahrungsbericht*

Helmut Volger

I. Warum wurde der Forschungskreis Vereinte Nationen gegründet?

Das* Hauptmotiv für die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen waren *Defizite in der deutschen UNO-Forschung*: die mangelnde systematische Grundlagenforschung, die mangelnde interdisziplinäre Zusammenarbeit in UNO-Forschung und -Lehre, der mangelnde öffentliche Diskurs in Wissenschaft und Politik über ihre Ergebnisse und die mangelnde Forschungsförderung: Im Gegensatz zu einer Reihe von UN-Mitgliedstaaten, in denen die UNO-Forschung und -Lehre mehr Interesse und Förderung erfahren – z.B. in Schweden, Kanada und den USA – spielte und spielt in Deutschland die UNO-Forschung eine geringe Rolle. In den Gremien der Universitäten und der übrigen Einrichtungen der Forschung und Lehre, in den Gremien der Forschungsförderung und in den für Forschung zuständigen Bundes- und Landesministerien genießt das Thema keinen hohen Stellenwert, man verneint – im Gegensatz zur Friedens- und Konfliktforschung und zur Forschung zu Prozessen der Globalisierung – den Bedarf für eine eigenständige UNO-Forschung und -Lehre.

Auch im *Auswärtigen Amt*, dem federführenden Bundesministerium, was die Vereinten Nationen betrifft, schenkte man in den vergangenen Jahrzehnten dem Thema UNO-Forschung wenig Aufmerksamkeit. Auch die erfreuliche Tatsache, dass seit 1999 das Auswärtige Amt mit den Tagungen des „Forums Globale Fragen“ den Dialog mit Wissenschaftlern, UN-Mitarbeitern und NGO-Vertretern über die Lösung globaler Probleme fördert, ändert nichts daran, dass auch dort die Vereinten Nationen als Organisation, ihre Finanz-, Koordinations-, Personal- und Legitimationsprobleme usw. wenig Platz finden, was auch darin seinen Ausdruck findet, dass sich keines der in den Jahren 2004 und 2005 stattfindenden „Foren“ dem Thema der Strukturreform der Vereinten Nationen widmete – die Rolle der UNO-Forschung für die UNO-Politik war übrigens bisher auch noch kein Thema eines „Forums“.

* Dieser Text erschien ursprünglich in: MenschenRechtsMagazin 2007, S. 359-363.

Die Mängel in der UNO-Forschung und -Lehre sind v.a. in folgenden Punkten zu sehen:

1) UNO-Forschung in Deutschland findet zwar an einer Reihe von Universitäten statt, jedoch wenig systematisch und kaum dokumentiert und vor allem ohne großen inneruniversitären und auch wissenschaftspolitischen Stellenwert. Die Lehrstühle, an denen UNO-Forschung und -Lehre stattfindet, haben diesen Bereich nicht als Schwerpunkt, sondern als einen Bereich von mehreren, der Name „Vereinte Nationen“ taucht in der Bezeichnung des Lehrstuhls nicht auf. Lehrveranstaltungen zur UNO finden oft nur im Abstand von mehreren Semestern statt. Auch bei den neu entwickelten Masterstudiengängen „Internationale Beziehungen“ spielen die Vereinten Nationen als Organisation und Forschungsgegenstand kaum eine Rolle.

Außeruniversitäre Forschungseinrichtungen widmen sich nur einzelnen Aspekten der Arbeit der Vereinten Nationen, jedoch nicht der Organisation selbst, ihren Strukturen, Legitimations-, Effizienz-, Implementierungs- und Kommunikationsproblemen.

2) Die einzelnen Lehrstühle, Institute und sonstigen wissenschaftlichen Einrichtungen, in denen UN-Forschung stattfindet, kooperieren wenig miteinander bei Forschungsprojekten und tauschen wenig Informationen aus, sowohl innerhalb der einzelnen Fachdisziplinen als auch zwischen den an der UNO-Forschung beteiligten Fachdisziplinen sowie zwischen den einzelnen Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen. Es gibt nach wie vor nur wenige Konferenzen zur UNO-Forschung mit breiter Beteiligung der UNO-Forscher aus den verschiedenen Fachdisziplinen.

3) Aufgrund der begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen der UNO-Forschung in Deutschland, beschränkt sie sich auf einzelne wichtige Themenaspekte, sie kann jedoch kaum zu einer Grundlagenforschung im Sinne einer systematischen wissenschaftlichen Analyse der strukturellen und inhaltlichen Aspekte der Arbeit der Vereinten Nationen beitragen. Es gibt deshalb auch bisher keine breitere wissenschaftliche Diskussion um geeignete Konzepte und theoretische Modelle für eine multidimensionale und interdisziplinäre UNO-Forschung. Es gibt keine systematischen Forschungen über die Perzeption der UNO in Deutschland, ebenso wenig über die Implementierung von UN-Beschlüssen in Deutschland.

4) Die Ergebnisse der UNO-Forschung werden sowohl in der breiten wissenschaftlichen Öffentlichkeit als auch bei den Massenmedien und in

der Politik kaum wahrgenommen, von ihren Ergebnissen wenig Gebrauch gemacht (z.B. durch öffentliche Hearings des Bundestages).

II. Die Gründung des Forschungskreises Vereinte Nationen

Ausgangspunkt für die Gründung des Forschungskreises Vereinten Nationen war eine positive praktische Erfahrung: die gute Zusammenarbeit der Autoren aus den unterschiedlichen Fachdisziplinen und der Praxis beim „Lexikon der Vereinten Nationen“¹, das in den Jahren 1998 und 1999 fertiggestellt wurde. Die Beitragsautoren stammten aus den Fachdisziplinen Völkerrecht, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Geschichte, daneben gehörten zu den Autoren aktive und ehemalige Diplomaten, aktive und ehemalige UN-Mitarbeiter sowie Journalisten.

Die erfolgreiche Zusammenarbeit brachte die Autoren auf die Idee, ein informelles Netzwerk für UNO-Forschung und -Lehre zu gründen, um die Ad-hoc-Zusammenarbeit zwischen Autoren unterschiedlicher Fachdisziplinen und Praktikern an einem UNO-Forschungsprojekt auf einer kontinuierlichen Basis fortzusetzen. Klaus Hüfner, Helmut Volger und Axel Wüstenhagen entwickelten ein entsprechendes Konzept und im Dezember 1999 wurde bei einer Gründungskonferenz in der Universität Potsdam von rund 30 Gründungsmitgliedern der „*Forschungskreis Vereinte Nationen*“ als informelles Netzwerk der deutschsprachigen UNO-Forschung und -Lehre gegründet.²

Der Forschungskreis Vereinte Nationen hat als Zusammenschluss von Forschern verschiedener Fachdisziplinen und Praktikern bei seiner Gründung bewusst auf eine Debatte über Konzepte in Bezug auf Ziele und Methoden der UNO-Forschung verzichtet, sondern die Verbesserung der Praxis in Forschung und Lehre in den Mittelpunkt gestellt: Dem Forschungskreis ging es um die Schaffung der Grundlagen für eine leistungsfähige und breiter angelegte UNO-Forschung und -Lehre, um die Dokumentation und Systematisierung der Forschung, um den notwendigen Informationsaustausch und die Kooperation zwischen den Beteiligten.

Ausgehend von den oben geschilderten Defiziten der deutschen UNO-Forschung und -Lehre setzte sich der Forschungskreis 1999 bei seiner Gründung vor allem folgende Ziele:³

¹ Vgl. *Helmut Volger* (Hrsg.), *Lexikon der Vereinten Nationen*, 2000.

² Vgl. das Protokoll der Gründungsversammlung, abgedruckt auf der Homepage des Forschungskreises: www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/kon1prot.html (2. Oktober 2007).

³ Vgl. www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/aufgaben.html (2. Oktober 2007).

- Besserer Informationsaustausch über die Ergebnisse der UNO-Forschung durch jährliche Konferenzen, Konferenzbroschüren mit den Texten der Referate, durch den Aufbau einer Datenbank über die UNO-Forschung, durch E-Mail-Rundbriefe und eine Internet-Homepage, welche Hinweise auf neue Forschungsliteratur, Internet-Links und Konferenzen enthält sowie Forschungstexte der Mitglieder;
- kritische Evaluierung der bestehenden UNO-Forschung auf den jährlichen Konferenzen und Entwicklung neuer Fragestellungen für die Forschung;
- Förderung der interdisziplinären Zusammenarbeit in der UN-Forschung und -Lehre, v.a. zwischen Politikwissenschaftlern und Völkerrechtlern, verbunden mit einem Dialog mit den UN-Praktikern und mit den Fachjournalisten durch Einladungen an Vertreter der verschiedenen Fachdisziplinen, UN-Mitarbeiter, Diplomaten und Journalisten, sich als Referenten und Teilnehmer an den jährlichen Konferenzen des Forschungskreises zu beteiligen;
- Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses durch die Einladung junger Wissenschaftler zu den jährlichen Konferenzen des Forschungskreises als Referenten, durch die Einrichtung von Informationsseiten auf der Internet-Homepage des Forschungskreises zu den wichtigsten Themen für Studenten (Zugang zu UN-Dokumenten, Bibliographien zu UN-Themen, Links zu UN-Praktika usw.) und durch Angebote für eine individuelle Beratung bei ihren wissenschaftlichen Arbeiten (Magister, Diplom, Promotion) durch Mitglieder des Forschungskreises;
- Aufbau einer Adressdatei von UN-Experten, die für die Politikberatung sowie für die Zusammenarbeit mit Fachjournalisten zur Verfügung stehen;
- Informationsgespräche mit dem Bundestagsunterausschuss Vereinte Nationen und der Abteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt, mit dem Ziel, eine bessere Information über die Ergebnisse der UNO-Forschung zu erreichen, sowie mit dem Ziel, durch die Teilnahme von Politikern und Diplomaten an den Konferenzen als Teilnehmer und Referenten eine verbreiterte Basis der Politikberatung zu bewirken.

III. Die praktischen Erfahrungen

Bei der Gründung des Forschungskreises waren wir uns nicht im klaren, auf welche Reaktion wir stoßen würden, wir wurden positiv überrascht: Offensichtlich bestand *Bedarf* nach einer *Informationsbörse* in der deut-

schen UNO-Forschung: Der Forschungskreis Vereinte Nationen stieß von Anfang an auf großes Interesse, was die E-Mail-Korrespondenz und die Statistik seiner Internet-Homepage belegen, und hatte schon bald mehr als 100 Mitglieder: Fachwissenschaftler der verschiedenen an der UNO-Forschung und -Lehre beteiligten Disziplinen, Diplomaten, UN-Mitarbeiter, Journalisten und Studenten. In den Folgejahren stieg die Mitgliederzahl auf rund 200. Allerdings sind davon nur etwa ein Viertel aktive Mitglieder, d.h. beteiligen sich an den Konferenzen.

1. Die Potsdamer UNO-Konferenzen

Eine wesentliche Zielsetzung bei der Gründung des Forschungskreises hatte darin bestanden, durch jährliche wissenschaftliche Konferenzen den interdisziplinären Dialog und die Systematisierung der UN-Forschung zu fördern. Dies ist – zum Teil – gelungen: die bisherigen *wissenschaftlichen Konferenzen* (2000 – 2006), die sich als *Schwerpunktthemen* mit den Reformkonzepten der UNO, der Zusammenarbeit zwischen UNO und Regionalorganisationen und der deutschen UNO-Politik befaßten,⁴ haben durch die Auswahl der Referenten und Themen den Dialog zwischen den beteiligten Fachdisziplinen und auch mit den Politikern und Diplomaten gefördert, die ebenfalls mit Referaten vertreten waren, z.B. über die deutsche oder die schweizerische UNO-Politik, die multilaterale Entwicklungspolitik, die europäische Zusammenarbeit in den Vereinten Nationen.

Die *Konferenzbroschüren* mit den Referatstexten der Potsdamer UNO-Konferenzen des Forschungskreises⁵ stießen und stoßen auf eine große Nachfrage und werden zunehmend in der Fachliteratur zitiert.

Das MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam unterstützt den Forschungskreis bei der Durchführung der Potsdamer UNO-Konferenzen und hat die Herstellung der Konferenzbroschüren übernommen.

2. Dokumentation der UNO-Forschung

Das wichtige Projekt der *bibliographischen Dokumentation der UNO-Forschung* in einer Datenbank wurde vom Forschungskreis nicht in die Tat umgesetzt, und zwar, weil sich herausstellte, dass sich für dieses Projekt zu wenige Mitglieder des Forschungskreises zur Verfügung stell-

⁴ Vgl. Liste der Konferenzthemen und Referate: www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/brosch.html (2. Oktober 2007).

⁵ Vgl. www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/brosch.html (2. Oktober 2007).

ten. Eine solche Dokumentation der Zeitschriften- und Buchveröffentlichungen über die Vereinten Nationen, wie sie seinerzeit Klaus Hüfner und Jens Naumann mit ihrer mehrbändigen Forschungsbibliographie⁶ für den Zeitraum 1945 bis 1985 geleistet haben, ist jedoch sehr arbeitsaufwendig und wäre nur bei breiter Beteiligung von Mitgliedern des Forschungskreises realisierbar gewesen. So blieb es bei einem ausführlichen Literaturverzeichnis zum Thema „Vereinte Nationen“⁷ auf der Internet-Homepage des Forschungskreises, das sich großer Wertschätzung vor allem bei Studenten erfreut. Ebenso scheiterte das Projekt, eine *Datenbank über laufende und abgeschlossene Forschungsprojekte* aufzubauen, vor allem, weil nur wenige Meldungen der Mitglieder über Forschungsprojekte beim Forschungskreis eintrafen.

3. *Nachwuchsförderung*

Das Ziel der *Nachwuchsförderung* konnte relativ erfolgreich in die Tat umgesetzt werden: so wurden zu den jährlichen Konferenzen regelmäßig junge Wissenschaftler als Referenten eingeladen. Die Konferenzbrochüren boten ihnen außerdem die Gelegenheit, durch die Veröffentlichung ihres Referats die Liste ihrer wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu erweitern.

Referate und Diskussionen brachten für die jüngeren Konferenzteilnehmer, so war aus ihren Statements in den Abschlussdiskussionen der Konferenzen zu entnehmen, viele Anregungen für geeignete Themen für die eigenen wissenschaftlichen Arbeiten. Ebenso begrüßt wurde von den Studenten, die regelmäßig ca. 50 % der Konferenzteilnehmer ausmachen, die Möglichkeit, sich sowohl während der Konferenzen mit UN-Experten über ihre eigenen wissenschaftlichen Arbeiten zu unterhalten als auch sich wissenschaftliche Beratung in Briefen und Telefongesprächen mit Mitgliedern des Forschungskreises holen zu können.

Die Gelegenheit zum Meinungsaustausch mit anderen Studenten, die sich mit dem gleichen Thema beschäftigen, welche ihnen die Potsdamer UNO-Konferenzen boten, führte zu einer eigenständigen Entwicklung: Aus dem Kreis der studentischen Konferenzteilnehmer hat sich inzwischen zusammen mit anderen interessierten Studenten ein eigenes Netzwerk gebildet, das „*Junge UNO-Netzwerk Deutschland (JUNON)*“.⁸

⁶ Klaus Hüfner/Jens Naumann, Zwanzig Jahre Vereinte Nationen. Internationale Bibliographie 1945-1965, 1968; Klaus Hüfner/Jens Naumann, The United Nations System - International bibliography. Das System der Vereinten Nationen - Internationale Bibliographie, 8 (Teil-) Bände, 1976-1994.

⁷ Vgl. dazu : www.forschungskreis-vereinte-nationen.de/text/literatur.html (2. Oktober 2007).

⁸ www.junges-uno-netzwerk.de (2. Oktober 2007).

4. Zusammenarbeit mit den Fachjournalisten

Ein weiteres Ziel des Forschungskreises bei seiner Gründung war eine bessere Zusammenarbeit der UN-Forschung mit Presse, Radio und Fernsehen. Auch hier konnte der Forschungskreis einige Erfolge erzielen: eine Reihe von *Fachjournalisten* arbeitet regelmäßig mit dem Forschungskreis zusammen: Es besteht vor allem Nachfrage nach *UN-Experten für Interviews*, Hintergrundberichten und Einschätzungen politischer Entwicklungen: Bei aktuellen Ereignissen mit UN-Bezug (z.B. Weltgipfel, Wahl des neuen UN-Generalsekretärs) kommen Anfragen von Tageszeitungen, Radio- und Fernsehsendern, der Forschungskreis vermittelt dann geeignete Gesprächspartner, wobei die Journalisten vor allem den Bezug zur Praxis bei den Forschungskreismitgliedern schätzen. Zusätzlich liefert der Forschungskreis interessierten Journalisten Hinweise auf aktuelle UN-Ereignisse und UN-Texte per E-Mail.

5. Politikberatung

Auch die Politikberatung hatte der Forschungskreis bei seiner Gründung in seinen Zielkatalog aufgenommen, ist damit aber auf wenig Interesse gestoßen: Die Mitarbeiter der Abteilung Vereinte Nationen im Auswärtigen Amt haben sich zwar die Konzepte und Ideen des Forschungskreises wiederholt vorstellen lassen, es bestand und besteht jedoch wenig Interesse an einer konkreten Zusammenarbeit. Das gilt in ähnlicher Weise für die Außenpolitiker im Bundestag, vor allem im Bundestagsunterrausschuss Vereinte Nationen.

IV. Fazit

Der Forschungskreis hat eine ganze Reihe wichtiger Ziele mit seiner Arbeit erreicht: regelmäßige interdisziplinäre Konferenzen zu UN-Themen zu etablieren und durch die Konferenzbroschüren eine wichtige neue Forschungspublikationsreihe zu starten. Durch die Konferenzen, die Homepage und die persönliche Beratung werden Studenten bei ihren wissenschaftlichen Arbeiten unterstützt und durch die Zusammenarbeit mit interessierten Fachjournalisten werden die Chancen für eine sachkundigere und häufigere UN-Berichterstattung zu UN-Themen erhöht. Das ist für ein informelles Forschungsnetzwerk eine ganze Menge.

Autoren

Ekkehard Griep

Oberstleutnant i.G., Dipl.-Kfm.; Tätigkeiten im internationalen Bereich (NATO/Brüssel; OSZE-Wahlbeobachter im Kosovo und in Afghanistan; EU-Wahlbeobachter im Kongo; SFOR HQ/Sarajevo); von 1995-1998 Referent des Beigeordneten VN-Generalsekretärs für die Planung und Unterstützung der VN-Friedensmissionen, VN-Sekretariat / Department of Peacekeeping Operations, New York; verschiedene Führungs- und Stabsfunktionen in der Bundeswehr, u.a. Einheitsführer und Bataillonskommandeur; Studium der Wirtschafts- und Organisationswissenschaften; seit Anfang 2005 Tätigkeit im Auswärtigen Amt (Schwerpunkt: Deutsche Beteiligungen an internationalen Einsätzen/Missionen); Leiter von DGVN-Studienreisen nach Bosnien-Herzegowina, Libanon, Zypern, Kosovo und New York; von 2000-2006 Vorsitzender des Landesverbandes Bayern der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN); seit 2001 Mitglied des Bundesvorstandes, seit 2003 stellvertretender Vorsitzender der DGVN.

Minister Benno Laggner

Studium der Internationalen Beziehungen (Universität St. Gallen) und Nachdiplomstudium Europastudien (Brügge); seit 1994 im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), während der zweijährigen Ausbildung Tätigkeit in der multilateralen Sektion der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (Bern) und der Schweizerischen Botschaft in Ankara; 1996-2000 zuständiger Desk Officer für das östliche und südliche Afrika, EDA in Bern; 2000-2004 Leiter der Politischen Abteilung an der Schweizerischen UNO-Mission in New York; 2004-2007 Leiter der Politischen Abteilung an der Schweizerischen Botschaft in Berlin; seit Oktober 2007 Leiter der UNO-Koordination und stellvertretender Chef der Politischen Abteilung III (Vereinte Nationen und Internationale Organisationen) im EDA in Bern im Range eines Ministers (entspricht der Funktion des stv. Leiters der Abt. VN im AA).

Dr. Henrike Paepcke

holds a doctoral and master's degree in Political Sciences (University of Hamburg); since 1999 freelance consultant for small companies and non-profit organizations in the U.S. and Germany; 1996-1998 Editorial Assistant for the German news magazine "Der Spiegel" (1996-1998); since 2005 a member of Academic Council on the United Nations System (ACUNS), recently elected to the ACUNS Board of Directors; since 2007 co-initiator and co-chair of the UN Studies Working Group (or, UN Studies Association), an international community of U.N. academics and practitioners (www.unstudies.org); Senior Fellow of the Düsseldorf Institute for Foreign and Security Policy (DIAS); publications and activities focus on U.N. issues; among others a book on the office of the U.N. Secretary-General and the U.S.-U.N. relationship during Boutros-Ghali's tenure as well as articles on U.N. reform and related topics; member of Women in International Security Germany, 2002 Manfred Woerner Fel-

low, and a member of the United Nations Association Germany, the International Studies Association, and the German Political Science Association.

Dr. Helmut Volger

Studium der Politikwissenschaft, Publizistik und Amerikanistik an der Freien Universität Berlin 1966-1971; Promotion zum Dr. phil. 1987 an der Freien Universität Berlin; Monographien und Zeitschriftenveröffentlichungen zum Thema Vereinte Nationen, u.a. „Geschichte der Vereinten Nationen“, 2. Auflage, München/Wien 2008; Herausgeber von Sammelbänden (u.a. „Grundlagen und Strukturen der Vereinten Nationen“, München/Wien 2007) und Lexika (u.a. „Lexikon der Vereinten Nationen“, München/Wien 2000, engl. Ausgabe „A Concise Encyclopedia of the United Nations“, The Hague/London/New York 2002); seit 1999 Koordinator des Forschungskreises Vereinte Nationen.

Botschafter Dr. Peter Wittig

Studium der Geschichte, Politikwissenschaft und Rechtswissenschaften an den Universitäten Bonn, Freiburg, Canterbury und Oxford; 1979-1982 Lehrtätigkeit als wissenschaftlicher Angestellter an der Universität Freiburg; 1982 Eintritt in den Auswärtigen Dienst der Bundesrepublik Deutschland, Stationen u.a.: Botschaft Madrid, Ständige Vertretung bei den Vereinten Nationen in New York, persönlicher Referent des Bundesministers im Ministerbüro; 1997-1999 Botschafter im Libanon; 1999-2002 Botschafter in Zypern; Beauftragter der Bundesregierung für den Zypernkonflikt; 2002-2006 stellv. Leiter der Abteilung für Vereinte Nationen und Globale Fragen im AA, ab 2006 Leiter der Abteilung; Publikationen auf dem Gebiet der Ideengeschichte und der Außenpolitik.

Bisher sind in der Reihe Potsdamer UNO-Konferenzen die folgenden Bände erschienen:

Bd. 1

Globale Problemlösungen in der Bewährungsprobe – Bilanz der Arbeit der Vereinten Nationen vor dem Millenniumsgipfel 2000. – 2001

Bd. 2

Bilanz ein Jahr nach dem Millennium – Reformkonzepte und Implementierung. – 2002

Bd. 3

Die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen vor aktuellen Herausforderungen. – 2002

Bd. 4

Die deutsche UN-Politik 1973-2003. – 2004

Bd. 5

Integrative Konzepte bei der Reform der Vereinten Nationen. – 2004

Bd. 6

Chancen für eine Reform der Vereinten Nationen?

Bilanz zum 60. Geburtstag der Weltorganisation. – 2006

Bd. 7

Ein Jahr nach dem UN-Weltgipfel 2005

Eine Bilanz der Reformbemühungen. – 2006



Forschungskreis
Vereinte Nationen

ISSN 1617-4704
ISBN 978-3-940793-76-8