

Vertreter, Vermittler und mehr als Verwalter

Die Arbeit der Sondergesandten des UN-Generalsekretärs

Manuel Fröhlich

Die Arbeit der UN-Sondergesandten hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem wesentlichen Teil der Bemühungen der Weltorganisation für Frieden und Sicherheit herausgebildet. Ihre Anzahl ist seit Gründung der Vereinten Nationen signifikant gestiegen, und die von ihnen übernommenen Aufgaben haben sich ebenso kontinuierlich erweitert. Trotzdem hat ihre Arbeit bislang in Wissenschaft und Öffentlichkeit nur wenig Beachtung gefunden. Daher lohnt ein näherer Blick auf ihren Ursprung, die Grundlagen ihres Handelns sowie die Entwicklung und Relevanz dieses Akteurstypus.

Sie arbeiten meist hinter den Kulissen, oft auch unentdeckt von den Medien, sind aber unentbehrlich geworden: die Sondergesandten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen. Bekannt sind die wenigsten von ihnen. Doch neben Martti Ahtisaari, der für seine Arbeit als Sondergesandter in Namibia den Friedensnobelpreis verliehen bekam, oder Lakhdar Brahimi, der vor Syrien in Ländern wie Afghanistan, Südafrika und Haiti als Krisenmanager tätig war, arbeiten heute mehr als sechzig Persönlichkeiten als Gesandte, Beauftragte und Berater in Vertretung des UN-Generalsekretärs.¹

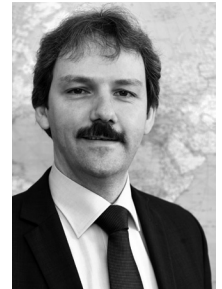
Während die Idee der Gesandtschaft ein klassischer Bestandteil der zwischenstaatlichen Diplomatie und Außenpolitik ist, ist die Repräsentanz einer internationalen Organisation eng mit der Herausbildung solcher Organisationen als Akteure aus eigenem Recht verbunden. Einige der ersten Ernennungen im Rahmen der Vereinten Nationen illustrieren diesen Zusammenhang:² So ernannte der erste UN-Generalsekretär Trygve Lie im Jahr 1946 den Polen Włodzimierz Moderow zu seinem Repräsentanten in Genf, der die Überführung von einigen Beständen des Völkerbundes zur UN überwachen sollte. Die Logik ist klar: Der Generalsekretär konnte nicht längere Zeit vor Ort mit dieser Angelegenheit verbringen, entsandte jedoch jemanden, der in seiner Vertretung auf Augenhöhe mit dem Generalsekretär des Völkerbunds verhandeln konnte. Ebenfalls 1946 wurde der Sekretariatsbedienstete Victor Hoo als persönlicher Repräsentant Lies beim ›Special Committee on Palestine‹ ernannt – also als Kontaktperson zu einem Sonderausschuss der Generalversammlung, der auch vor Ort tagte. Die Idee einer Repräsentanz des Generalsekretärs im Feld zeigte ein Jahr später auch die Entsendung des Norwegers Erik Colban als persönlicher Repräsentant zur Beobachtermission der Vereinten Nationen in Indien und Pakis-

tan. Hier deutet sich eine Entwicklung an, die bis heute wesentlich ist: Danach übernehmen Sondergesandte und Vertreter des Generalsekretärs regelmäßig die Leitung von UN-geführten Friedensoperationen.

Viele Titel und Aufgaben

Schon der Blick auf die Akteure der ersten Stunde macht deutlich, dass es kaum eine Einheitlichkeit in der Bezeichnung dieser Gesandten gibt.³ Bis heute ist hier nur ansatzweise eine Systematik erkennbar. Ganz allgemein gesprochen sind diese Akteure zunächst hochrangige Ernennungen des Generalsekretärs.

Darunter fallen persönliche Beauftragte und Sonderbeauftragte, Gesandte, Berater, Verwalter und ähnliches. In der Praxis werden alle diese verschiedenen Titel jedoch unter dem Akronym SRSG (Special Representative of the Secretary-General) gefasst und im Deutschen oft mit ›Sondergesandte‹ übersetzt.⁴ Zwei Orientierungen können die spezifische



Prof. Dr. Manuel Fröhlich, geb. 1972, ist Professor für Internationale Organisationen und Globalisierung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

¹ Dieser Beitrag beruht auf den laufenden Arbeiten des seit dem Jahr 2011 an der Universität Jena durchgeführten und von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsprojekts ›Individual and International Leadership: The Special Representatives of the UN Secretary-General and the Maintenance of International Peace and Security‹. Der Beitrag baut zudem auf den Erkenntnissen einer Reihe von Veröffentlichungen auf; zuletzt Manuel Fröhlich, *The Special Representatives of the United Nations Secretary-General*, in: Bob Reinalda (Ed.), *Routledge Handbook of International Organization*, Abingdon 2013, S. 231–243 mit weiteren Verweisen. Der Autor dankt Dorothea Prell und Patrick Rosenow für ihre Unterstützung.

² Die Angaben in diesem Beitrag stammen aus der Version 1.0 der im Rahmen des Forschungsprojekts, a.a.O. (Anm. 1), erstellten Datenbank zum Einsatz von Sondergesandten 1946–2011.

³ Alle folgenden Funktionsbezeichnungen sind geschlechtsneutral zu verstehen. Zum Anteil von Frauen unter den SRSGs siehe unten.

⁴ Zu den wenigen Veröffentlichungen, die sich explizit mit SRSGs beschäftigen, gehören u.a. Donald J. Puchala, *The Secretary-General and his Special Representatives*, in: Benjamin Rivlin/Leon Gordenker (Eds.), *The Challenging Role of the UN Secretary-General: Making ›The Most Impossible Job in the World‹ Possible*, Westport 1993, S. 81–97; Cyrus R. Vance/David A. Hamburg, *Pathfinders for Peace: A Report to the UN Secretary-General on the Role of Special Representatives and Personal Envoys*, New York 1997; Fafo Peace Implementation Network (Ed.), *Command from the Saddle: Managing United Nations Peace-Building Missions*, Oslo 1999; Connie Peck, *Special Representatives of the Secretary General*, in: David M. Malone (Ed.), *The*

Deutsche UN-Sondergesandte

(Stand: Juni 2013)

| Ländermandate* | | | | |
|-----------------------------|--|---------------|--|-----------|
| Name | Titel | Einsatzland | Mission | Zeitraum |
| Norbert Heinrich Holl | Head of United Nations Special Mission to Afghanistan | Afghanistan | United Nations Special Mission to Afghanistan (UNSMA) | 1996–1997 |
| Gerd Dietrich Merrem | Special Representative of the Secretary-General for Tajikistan | Tadschikistan | United Nations Mission of Observers in Tajikistan (UNMOT) | 1996–1998 |
| Dieter Boden | Special Representative of the Secretary-General for Georgia | Georgien | United Nations Observer Mission in Georgia (UNOMIG) | 1999–2002 |
| Gerd Dietrich Merrem | Representative of the Secretary-General for Guatemala | Guatemala | United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA) | 2000–2002 |
| Tom Koenigs | Representative of the Secretary-General for Guatemala | Guatemala | United Nations Verification Mission in Guatemala (MINUGUA) | 2002–2004 |
| Michael Steiner | Special Representative of the Secretary-General for Kosovo | Kosovo | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) | 2002–2003 |
| Tom Koenigs | Special Representative of the Secretary-General for Afghanistan | Afghanistan | United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) | 2006–2007 |
| Joachim Rücker | Special Representative of the Secretary-General for Kosovo | Kosovo | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) | 2006–2008 |
| Michael von der Schulenburg | Executive Representative of the Secretary-General for the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone | Sierra Leone | United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone (UNIPSIL) | 2009–2012 |
| Martin Kobler | Special Representative of the Secretary-General for Iraq | Irak | United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) | 2011– |
| Wolfgang Weisbrod-Weber | Special Representative of the Secretary-General for Western Sahara | Westsahara | United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) | 2012– |

| Thematische Mandate | | | |
|---------------------|---|---|-----------|
| Name | Titel | Thema | Zeitraum |
| Klaus M. Leisinger | Special Adviser of the Secretary-General for the Global Compact | Globaler Pakt (UN und Privatwirtschaft) | 2005–2006 |
| Wilfried Lemke | Special Adviser of the Secretary-General on Sport for Development and Peace | Sport für Entwicklung und Frieden | 2008– |

Quelle: Universität Jena, Forschungsprojekt Sondergesandte, Datenbankversion 1.0 mit Aktualisierungen bis 2013.
 * Weitere hochrangige Ernennungen auf dieser Ebene mit etwas anderem Charakter sind etwa die Ernennung von Detlev Mehliß zum ›Commissioner of the United Nations International Independent Investigation Commission into the Assassination of former Lebanese Prime Minister Rafik Hariri‹ (2005–2006) oder die für eine kurze Zeitspanne erfolgte Ernennung Heidemarie Wiczorek-Zeuls zur ›Special Envoy for the Doha Conference‹, die sie im Jahr 2008 mit vorbereitete. Wiederum anderen Charakter hat die Arbeit Angela Kanes, die seit dem Jahr 2012 als ›High Representative for Disarmament Affairs‹ eine fest etablierte Einheit des Sekretariats leitet (das ›Office for Disarmament Affairs‹).

Benennung erhellen. So ist der Unterschied in der Bezeichnung ›personal‹ oder ›special‹ in der Regel damit verbunden, dass Erstere direkt vom Generalsekretär ohne Auftrag eines anderen UN-Hauptorgans berufen wurden, während bei Letzteren ein weiteres Organ (in der Regel der Sicherheitsrat) die Berufung an den Generalsekretär übertragen hat.

Ferner lassen sich grob **drei Gruppen von SRSGs** unterscheiden, auch wenn hier ebenfalls keine Einheitlichkeit herrscht:

- SRSGs als **Leiter von Friedensoperationen** im Feld (›Representatives‹ im engeren Sinne (Deutsch: Sonderbeauftragte); aktuelles Beispiel: Roger Meece als SRSG und Leiter von MONUSCO);
- SRSGs als **Vermittler vor Ort** mit wenig oder gar keinen weiteren Mitarbeitern (›Envoys‹; aktuel-

les Beispiel: Lakhdar Brahimi als ›Joint Special Envoy‹, also Gemeinsamer Sondergesandter der Vereinten Nationen und der Arabischen Liga für Syrien);

- SRSGs als **Berater für ein spezielles Thema**, das vom UN-Sekretariat aus bearbeitet wird (›Advisers‹; aktuelles Beispiel: Adama Dieng als ›Special Adviser‹, also Sonderberater des Generalsekretärs für die Verhütung von Völkermord).⁵

Selbst der ehemalige Leiter der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten Marrack Goulding beklagte die »verwirrende Vielfalt der Titel«⁶ von SRSGs, die sich auch in unterschiedlichen Dienstverhältnissen, Vertragslaufzeiten und Entlohnungen der Sondergesandten wiederfindet. Anstelle systematischer Bezeichnungen sind bei der Titelwahl offen-

sichtlich auch weitere Kriterien wie etwa der Wunsch des ›Gastlands‹ zu berücksichtigen. Deutlich wird jedoch, dass die SRSGs Aufgaben in allen drei Bereichen der Friedensarbeit der Vereinten Nationen übernehmen: als Vermittler in der Friedensschaffung (Peacemaking), als Leiter von Friedensmissionen (Peacekeeping und Peacebuilding) sowie als Themenbeauftragte in der langfristigen und länderübergreifenden Friedenskonsolidierung (Peacebuilding). In vielen Missionen gehen diese Aufgaben jedoch fließend ineinander über und erfordern von SRSGs unterschiedliche Qualifikationen und Fähigkeiten. Dabei ist festzuhalten, dass der systematische und wiederholte Einsatz von SRSGs ebenso wie die improvisierte Erfindung der Blauhelmtuppen in die Amtszeit des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld fällt.⁷ Einsätze seiner persönlichen Vertrauten in Jordanien, Israel, Kongo oder Thailand legten den Grundstein für die heute weit verbreitete Praxis der Entsendung von SRSGs. Für Hammarskjöld stellten sie einen Eckpunkt der ›Präsenz‹ der Vereinten Nationen dar, die eben von einer Person bis hin zu einer großen Blauhelmtuppe reichen konnte.⁸ Gemeinsam sollte ihnen jedoch das Bemühen um die Vertretung und Vermittlung des Einflusses der Vereinten Nationen, ihrer Grundsätze im Allgemeinen und ihres Generalsekretärs im Besonderen sein.

Blickt man davon ausgehend auf die politischen und rechtlichen Grundlagen des Amtes, so lässt sich – ähnlich wie bei den Blauhelmen – keine explizite, wohl aber eine implizite Behandlung dieses Instruments in der UN-Charta finden. Zunächst einmal fällt ihre Ernennung rein formal unter die Kompetenz des Generalsekretärs (Art. 97). In ihrem Wirken haben sie sich den Grundsätzen internationaler Loyalität und des Einsatzes für die Ziele und Werte der Vereinten Nationen zu verpflichten (Art. 100 und 101). Ihre konkreten Aufträge lassen sich dabei sowohl innerhalb der politischen Kompetenzen des Generalsekretärs (Art. 99 – vor allen Dingen mit Blick auf die Guten Dienste und präventive Diplomatie)⁹ als auch der Beauftragung durch weitere Hauptorgane der UN (Art. 98) einordnen. Ihre Stellung eröffnet damit einen ähnlich breiten Interpretationsspielraum wie die des Generalsekretärs, der ja unter den gleichen Bedingungen arbeiten muss: relativ geringe materielle Ausstattung, Abhängigkeit von der Unterstützung und dem Vertrauen der Mitgliedstaaten sowie Konzentration auf kommunikative Prozesse, die mit der Autorität des Amtes und der Organisation verbunden sind. Diese gewollte Analogie zum Amt des Generalsekretärs, als dessen Vertretung sie ja wahrgenommen werden sollen, zeigt sich auch in dem Umstand, dass SRSGs oftmals den Rang eines Untergeneralsekretärs haben, der sie auch im Feld zum höchsten Mitarbeiter der Vereinten Nationen macht und entsprechende Autorität begründet. Diese Funktion wurde besonders unter

Generalsekretär Kofi Annan im Zuge der Bemühungen einer weiteren Integration von UN-Aktivitäten vor Ort ausgebaut.¹⁰ Dabei sind dem SRSG seinerseits häufig Stellvertreter zugeordnet, die zugleich auch den ›zweiten Hut‹ des ›humanitären‹ oder ›residierenden Koordinators‹ aufhaben. Idealerweise zeichnet sich das Verhältnis des Generalsekretärs zu seinen Gesandten durch persönliches Vertrauen aus. Fest steht jedenfalls, dass er formal die Ernennung vornimmt – auch wenn die Mitgliedstaaten oft versuchen, Einfluss zu nehmen und der Generalsekretär sich regelmäßig mit dem Sicherheitsrat abstimmen muss.

Die Entwicklung der SRSGs

Von diesen Ernennungen haben die Generalsekretäre nach Hammarskjöld im zunehmenden Maße Gebrauch gemacht. In den ersten 35 Jahren des Bestehens der Vereinten Nationen war die Zahl der SRSGs noch gering. Nimmt man das Jahr 1980 als Ausgangspunkt, dann ist die Zahl der SRSGs gerade in den letzten Jahrzehnten dramatisch gestiegen: von etwas über einem Dutzend im Jahr 1980 auf fast 70 im Jahr 2000.¹¹ Auch wenn der Anstieg abflacht, führte die Liste des Generalsekretärs im Juni 2013 67 Namen.¹² Der Zuwachs ist in allen oben genann-

SRSGs haben oftmals den Rang eines Untergeneralsekretärs, der sie auch im Feld zum höchsten Mitarbeiter der Vereinten Nationen macht.

Die Zahl der SRSGs ist in den letzten Jahrzehnten dramatisch gestiegen.

UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century, Boulder 2004, S. 325–339 sowie Manuel Fröhlich, Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General, in: Till Blume/Julian Junk/Francesco Mancini/Wolfgang Seibel (Eds.), Peace Operations as Political and Managerial Challenges, Boulder 2013 (im Erscheinen).

⁵ Vgl. die nach Kontinenten und thematischen Zuständigkeiten gegliederte Liste unter www.un.org/sg/srsg/africa.shtml

⁶ Siehe Marrack Goulding, Peacemonger, London 2002, S. 16.

⁷ Vgl. Richard Miller, Dag Hammarskjöld and Crisis Diplomacy, New York 1961; Manuel Fröhlich/Henning Melber, Die Hammarskjöld-Tradition in der internationalen Politik. Das Vermächtnis des zweiten UN-Generalsekretärs, Vereinte Nationen, 6/2011, S. 262–265.

⁸ Vgl. Manuel Fröhlich/Maria Büttof/Jan Lemanski, Mapping UN Presence: A Follow-Up to the Human Security Report, Die Friedenswarte, 81. Jg., 2/2006, S. 13–31 sowie Manuel Fröhlich, ›The Unknown Assignment‹: Dag Hammarskjöld in the Papers of George Ivan Smith, in: Dag Hammarskjöld Foundation (Ed.), Beyond Diplomacy: Perspectives on Dag Hammarskjöld from the Papers of George Ivan Smith and the Ezra Pound Case, Uppsala 2008, S. 9–35.

⁹ Vgl. dazu im Besonderen Vratislav Pechota, The Quiet Approach. A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace, New York 1972, S. 72–75.

¹⁰ Vgl. Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions, 9.2.2006 <http://reliefweb.int/report/world/secretary-generals-note-guidance-integrated-missions>

¹¹ Die Zahlen stammen aus der Datenbankversion 1.0, siehe Anm. 2.

¹² Vgl. www.un.org/sg/srsg/africa.shtml. Nicht mitgezählt wurden die dort auch aufgeführten Stellvertreter und Truppenkommandeure.

Sonderberichterstatter

Von den Sondergesandten (SRSGs) zu unterscheiden sind die Sonderberichterstatter (Special Rapporteurs), die im Rahmen der Sonderverfahren des UN-Menschenrechtsrats zum Einsatz kommen. Unter die Sonderverfahren fällt die Ernennung von Sonderberichterstattern, unabhängigen Experten und Arbeitsgruppen durch den Menschenrechtsrat. Die Sonderberichterstatter werden vom Menschenrechtsrat als unabhängige Experten mit einer spezifischen fachlichen Qualifikation für einen Bereich des Menschenrechtsschutzes berufen. Anders als die Sondergesandten erstatten sie ihren Referenzgremien (Menschenrechtsrat, Wirtschafts- und Sozialrat sowie Generalversammlung) direkt Bericht und nicht ›über‹ den Generalsekretär, der die Einschätzungen und Rückmeldungen seiner Gesandten und Vertreter regelmäßig redigiert und als Dokument in seinem Namen veröffentlicht. Verwirrenderweise findet sich auf den Listen des Menschenrechtsrats auch – als Ausnahme – die Titelbezeichnung SRSG. In diesen Fällen geht es in der Regel um SRSGs mit einem klar erkennbaren Bezug zu Menschenrechtsfragen (Beispiele sind John Ruggie als SRSG für Menschenrechte und Wirtschaftsunternehmen, Walter Kälin als SRSG für die Menschenrechte von Binnenvertriebenen oder Hina Jilani für die Situation von Menschenrechtsverteidigern). Die Ernennung Francis Dengs zum SRSG für Binnenvertriebene illustriert die Ratio der unterschiedlichen Bezeichnungen:* Zwar ging Dengs Mandat auf einen Auftrag der Menschenrechtskommission zurück, mit Rücksicht auf Empfindlichkeiten nationaler Regierungen, die mit einem Sonderberichterstatter Evaluationsbesuche verbinden, wurde jedoch der Titel SRSG gewählt. Zudem markiert die Titelwahl, dass es um die Erkundung eines Themenfelds der Vereinten Nationen geht und nicht um die Überprüfung eines bereits etablierten rechtlichen Standards. Dazu kann der SRSG angesichts des Querschnittscharakters solcher Aufgaben auch, anders als Sonderberichterstatter, im Namen des Generalsekretärs mit weiteren UN-Einheiten etwa in den Arbeitsbereichen humanitäre Hilfe oder Entwicklungspolitik in Kontakt treten.**

* Vgl. Francis Deng, *The Global Challenge of Internal Displacement*, Washington University Journal of Law and Policy, 5. Jg., 1/2001, S. 141–155.

** Siehe: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx

ten Kategorien zu verzeichnen – am deutlichsten jedoch bei den Leitern von Friedensmissionen und den thematischen SRSGs. Schaut man auf die Einsatz- und Herkunftsländer der SRSGs, dann arbeiten sie überwiegend in Afrika und kommen meist aus Europa. Dennoch sind insgesamt gesehen in den Einsatz- und Herkunftsländern alle Regionen vertreten. Ein näherer Blick auf die SRSGs, die im Jahr 2006 in Konfliktländern gearbeitet haben,¹³ lässt weitere Rekrutierungs- und Gruppenmerkmale der SRSGs erkennen: Etwa zwei Drittel kamen aus dem diplomatischen Dienst, wiederum ein Drittel davon hatte schon einmal das jeweilige Heimatland bei den UN vertreten und ein ähnlicher Prozentsatz war als Botschafter im Land eines ständigen Mitglieds des Sicherheitsrats tätig.¹⁴ Diplomatische Erfahrungen sind also wichtig. Dies wird in einem anderen Kontext nochmals deutlich: Über die Hälfte der SRSGs des Jahres 2006 waren ›Wiederholungstäter‹, hatten

also vor dem damaligen Auftrag bereits als SRSG gearbeitet. Hier deutet sich an, dass es sich bei den SRSGs um eine diplomatische Akteursgruppe mit spezifischen Eigenschaften handelt, denen Fähigkeiten zugetraut werden, die auch unabhängig von den Spezifika eines Konfliktfalls zum Einsatz kommen können. Beispiele solcher Mehrfach-SRSGs sind der bereits erwähnte Algerier Brahimi (Einsätze unter anderem in Südafrika, Liberia, Haiti, Jemen, Afghanistan, Nepal und Irak), der Peruaner Álvaro de Soto (Mittelamerika, Myanmar, Zypern, Westsahara, Naher Osten) oder in jüngerer Zeit auch der Brite Ian Martin (Timor-Leste, Nepal, Libyen). Das durchschnittliche Alter der SRSGs des Jahres 2006 lag bei 63 Jahren und sämtliche dieser SRSGs waren Männer. Diese auffällige Nichtrepräsentation von Frauen wurde erst in den letzten Jahren, verstärkt in der Amtszeit Ban Ki-moons, etwas korrigiert. So forderte die bahnbrechende Resolution 1325 des Sicherheitsrats den Generalsekretär konkret auf, mehr weibliche SRSGs zu ernennen – eine Forderung, die der Rat mehrfach wiederholte. Nachdem lange Zeit die Britin Margaret Anstee als SRSG in Angola (1992–1993) die Ausnahme einer weiblichen SRSG darstellte, waren im Juni 2013 von den genannten 67 SRSGs immerhin zwölf weiblich (fünf in Afrika, eine in Zypern und sechs als thematische SRSGs). Bemerkenswert für den Akteurstypus ist der Umstand, dass auch unter den Frauen Mehrfach-SRSGs zu finden sind: Die Schwedin Karin Landgren etwa arbeitete in Nepal, Burundi und nun in Liberia.

Der zahlenmäßige Anstieg von SRSGs allein sagt natürlich noch nichts aus über ihre Bedeutung oder Effektivität. Tatsächlich hielt schon George Ivan Smith, der Pressesprecher Hammarskjölds, auf dessen Reisen in den Nahen Osten fest, dass er lieber nicht das Wort von der UN-Präsenz erfunden hätte, denn von nun an sei es als Allheilmittel angesehen worden.¹⁵ Die Ernennung eines SRSGs kann dabei sicher auch als symbolischer Akt verstanden werden, mit dem der Generalsekretär, der Sicherheitsrat oder die Staatengemeinschaft dokumentiert, dass sie ›etwas tut‹, ohne dass dies eine nennenswerte Veränderung oder Verbesserung der Situation vor Ort darstellt. Damit stellt sich die Frage nach der Relevanz der Arbeit der SRSGs.

Die Relevanz der SRSGs

Zum einen ist der zunehmende Einsatz von SRSGs in Konfliktländern insbesondere seit dem Ende des Kalten Krieges ein starker Indikator für das gestiegene Engagement der Vereinten Nationen bei der Verhinderung und Beendigung innerstaatlicher Konflikte. Der ›Human Security Report‹, eine im kanadischen Vancouver erarbeitete, umfassende Bestandsaufnahme von weltweiten Konflikten und Bedrohungsszenarien für menschliche Sicherheit, hat in diesem Sin-

ne erste Ergebnisse des Jenaer Forschungsprojekts¹⁶ als wichtige Ergänzung ihrer Analysen zu erhöhter internationaler Aktivität in der Konfliktbearbeitung gewertet.¹⁷ Neben so bedeutenden Kennziffern wie der Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelme ist auch die Rolle der Sondergesandten, die im Umfeld großer Friedensmissionen präventiv und nachsorgend tätig werden, ein wichtiger Faktor. Die Rolle Álvaro de Sotos in El Salvador, Ian Martins in Timor-Leste oder Yasushi Akashis im ehemaligen Jugoslawien zeigen, dass es dabei oft auf die individuellen Fähigkeiten der SRSGs ankommt. Viele SRSGs verstehen ihre Arbeit auch als Alternative zu einer größeren Präsenz der Vereinten Nationen. In diesem Sinne hatte Brahimi das Konzept des ›light footprint‹ der UN-Mission in Afghanistan geprägt.¹⁸ Die in den letzten Jahren zu verzeichnende Zunahme an kleinen politischen Missionen und Büros der Vereinten Nationen bestätigt diesen Trend. Dabei spielen persönliche Überzeugungen, biografisch-kulturelle Prägungen und individuelle Führungsqualitäten¹⁹ eine beachtliche Rolle, wie Samantha Power am Beispiel der Einsätze von Sergio Vieira de Mello (vor Irak als SRSG in Timor-Leste und Kosovo) gezeigt hat.²⁰

Ein zweiter Grund für die Relevanz der SRSGs ist darin zu erkennen, dass sich viele Sondergesandte im Laufe ihrer Arbeit »selbst erfinden«²¹ und erst auf diesem Weg zu einflussreichen Akteuren werden. Eine solche Entwicklung hat gelegentlich ihren Ursprung in einem starken Mandat für den SRSG. Dies ist besonders am Beispiel der SRSGs für Kosovo nachweisbar. Auf der Grundlage einer Resolution des Sicherheitsrats und eines darauf aufbauenden Berichts des Generalsekretärs konnte die erste Vorschrift, die durch die Übergangsverwaltung veröffentlicht wurde, in geradezu lapidarem Ton festhalten: »Die gesamte legislative und exekutive Autorität in Bezug auf Kosovo, einschließlich der Verwaltung der Judikative, liegt bei der UNMIK und wird durch den SRSG ausgeübt.«²² Dieses Extrembeispiel illustriert nochmals, wieso auf die Arbeit, die Auswahl und die Qualifikation des SRSGs sorgfältig geachtet werden sollte. Dass SRSGs als einflussreich eingeschätzt werden, zeigt sich auch *ex negativo*: So wurde der Niederländer Jan Pronk im Jahr 2006 von der Regierung Sudans des Landes verwiesen, da sie ihn der psychologischen Kriegsführung gegen die Truppen Khartums in Darfur beschuldigte.²³ Pronk hatte kaum Ressourcen für eine solche ›Kriegsführung‹ – genutzt hat er einen privaten Blog, der jedoch offenbar als so wirkmächtig angesehen wurde, dass die Regierung den diplomatischen Preis einer öffentlich skandalisierten Ausweisung Pronks zu zahlen bereit war. Tatsächlich war Pronks deutliche Positionierung wohl auch am UN-Amtssitz nicht immer gerne gesehen; er jedoch verstand sich als Repräsentant der Werte der Vereinten

Nationen und spielte diese Rolle bis zur Konsequenz der öffentlich vermarkteten Ausweisung durch eine Regierung, die seiner Meinung nach diese Werte nicht anerkennen wollte. Einen ähnlichen Mechanismus der ›Selbsterfindung‹ kann man nicht nur im Feld, sondern auch bei einigen Aufgaben im UN-Sekretariat in New York feststellen: So entschlossen sich die Sonderberater des Generalsekretärs für die Schutzverantwortung und für die Verhütung von Völkermord dazu, angesichts der Lage in Libyen eigene Presseerklärungen herauszugeben, um ihrem Mandat gerecht zu werden.²⁴ Die Vereinten Nationen, ihre Ziele und Grundsätze zu vertreten und zu vermitteln, kann auch so verstanden werden, dass dadurch der Handlungsspielraum der Organisation erweitert und ihre Stimme hörbar gemacht wird.

Mehr als bloße Verwaltung

Damit werden Analogien zwischen dem Generalsekretär und seinen Vertretern deutlich, die sogar noch weiter reichen: So übertragen die Mandate von komplexen Friedensmissionen dem Generalsekretär und

Viele SRSGs erfinden sich im Laufe ihrer Arbeit selbst und werden so zu einflussreichen Akteuren.

13 Vgl. Manuel Fröhlich, *The Peace-Makers: Zur Rolle der Special Representatives des UN-Generalsekretärs*, Papier für die Drei-Länder-Tagung der Gesellschaften für Politikwissenschaft, 30.11.–2.12.2006, Wien, www.oegpw.at/tagung06/papers/ak6_froehlich.pdf

14 Mehrfachzuordnungen sind dabei möglich. Daneben gibt es auch Berufungen aus anderen Teilen nationaler Regierungen oder aber von Spezialisten aus dem akademischen Bereich.

15 Fröhlich, ›The Unknown Assignations‹, a.a.O. (Anm. 8), S. 22.

16 Siehe Anm. 1 und 2.

17 Vgl. Andrew Mack/Eric Nicholls, *Interrogating the Human Security Report*, *Die Friedens-Warte*, 82. Jg., 1/2007, S. 117–123, hier S. 117 sowie *Human Security Report Project*, *Human Security Brief*, 2007, S. 30, www.humansecuritybrief.info

18 Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Understanding Peacekeeping*, 2. Aufl., Cambridge 2010, S. 233ff.

19 Vgl. Manuel Fröhlich, *Leadership for Peace. The Special Representatives of the Secretary-General*, in: Till Blume/Julian Junk/Francesco Mancini/Wolfgang Seibel (Eds.), *Peace Operations as Political and Managerial Challenges*, Boulder 2013 (im Erscheinen) sowie Fabrizio Hochschild, *In and above Conflict: A Study on Leadership in the United Nations*, Genf 2010, www.hdcentre.org/uploads/tx_news/28/InandaboveConflict-AstudyonLeadershipintheUnitedNations.pdf

20 Vgl. Samantha Power, *Chasing the Flame: Sergio Vieira de Mello and the Fight to Save the World*, New York 2008.

21 Thomas M. Franck, *Nation against Nation: What Happened to the U.N. and What the U.S. Can Do about It*, Oxford 1985, S. 117–133.

22 Vgl. UN Doc. UNMIK/REG/1999/1 v. 25.7.1999.

23 Vgl. Fröhlich, *The Peace-Makers*, a.a.O. (Anm. 13).

24 UN Press Release, *Special Adviser on the Prevention of Genocide*, Francis Deng, and *Special Adviser on the Responsibility to Protect*, Edward Luck, on the Situation in Libya, 22.2.2011, www.un.org/en/preventgenocide/adviser/statements.shtml

Die Mandate der Sondergesandten umfassen eine Fülle von Aufgaben, ohne die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen.

seinen Vertretern oftmals eine kaum zu überschaubare Fülle von Aufgaben und Zielvorgaben, ohne die entsprechenden materiellen Ressourcen oder auch nur die notwendige langfristige politische Unterstützung bereitzustellen. Der Aufgabenkatalog des SRSG in Burundi etwa umfasste das gesamte Spektrum der Friedensarbeit: vom Schutz der Menschenrechte über den Aufbau staatlicher Strukturen und der Entwaffnung ehemaliger Kämpfer bis hin zur Koordinierung wirtschaftlicher Hilfe.²⁵ Um diese unterschiedlichen Aufgaben zu erfüllen, muss der SRSG auf mehreren Ebenen kommunizieren: mit den Mitgliedstaaten des Sicherheitsrats, den Mitarbeitern im UN-Sekretariat, den Konfliktparteien und den verschiedenen Teilen einer Friedensmission vor Ort. In der Summe ergibt dies ein anspruchsvolles Profil.

So erinnert sich der ehemalige SRSG Pierre Schori aus Schweden: »Als Generalsekretär Kofi Annan mich bat, sein Sonderbeauftragter für die Côte d'Ivoire zu werden, sagte er, dass die Situation dort eine Person verlangt, die exekutive und legislative Erfahrung in Regierung und Parlament hat, über Insider-Kenntnisse der Europäischen Union und der UN verfügt, aus einem Land kommt, das keine koloniale Vergangenheit hat und eine Tradition der Unterstützung von Befreiungsbewegungen in Afrika aufweist sowie schließlich die französische Sprache beherrscht und eine Reihe von afrikanischen Führungsfiguren persönlich kennt.«²⁶ Es ist eher unwahrscheinlich beziehungsweise selten, dass eine Person ein solches breitgefächertes Profil aufweist und auch nutzbringend in die Arbeit einbringen kann. Deshalb ist die Aufgabe der SRSGs oft auch eine Gemeinschaftsaufgabe, bei der sich idealerweise die verschiedenen in einer Mission vorhandenen Profile und Fähigkeiten ergänzen. Doch selbst wenn all diese Bedingungen erfüllt sind, kann ein SRSG allein nur bedingt auf den Erfolg einer Mission Einfluss nehmen. Strukturelle Faktoren und politische Rahmenbedingungen schränken seine Handlungsmöglichkeiten ein. Ob und wie er diese nutzt, ist eine Frage der individuellen Fähigkeiten, die dann eine Konfliktsituation auch transformieren können.²⁷ So allgemein und unspezifisch wie die Aufgabenbeschreibungen in einem kurzen Ernennungsschreiben oder einigen Absätzen einer Resolution auch sein mögen: Selten wird die bloße »Verwaltung« einer Stelle verlangt. Unschärfe in den Vorgaben bedeutet auch die Möglichkeit zur individuellen Auslegung eines Mandats.²⁸

Die gescheiterte Mission des ehemaligen Gemeinsamen Sondergesandten von UN und Arabischer Liga für Syrien Kofi Annan hält in diesem Zusammenhang eine interessante Einsicht²⁹ bereit: Zunächst hat Annan das Mandat unter Nutzung seines internationalen Ansehens und seiner Kontakte geradezu

lehrbuchartig umgesetzt. Er erkannte unter anderem, dass seine Vermittlungsarbeit nicht nur zwischen Regime und Opposition in Syrien, sondern in mindestens ebenso großem Maße zwischen den zerstrittenen Mitgliedern des Sicherheitsrats ansetzen musste. So gelang es ihm, die einhellige Unterstützung des Rates für den von ihm entwickelten Sechspunkte-Plan zu erhalten. Dahinter verbarg sich ein von ihm selbst formuliertes Dokument, das er nicht selbst veröffentlichte, sondern als Anhang einer Sicherheitsratsresolution international legitimieren ließ.³⁰ Der Sondergesandte führte hier dem Rat die Feder; schon mittelfristig konnte jedoch auch seine geschickte Arbeit die Differenzen zwischen den Ratsmitgliedern nicht überbrücken und es kam zu keiner Folgeresolution. Annan erkannte, dass sich seine begrenzte Autorität damit erschöpft hatte und trat zurück. Der nun ehemalige Generalsekretär und ehemalige Sondergesandte wurde kurze Zeit später gefragt, in welchem der beiden Ämter er eine höhere Frustration verspürt habe.³¹ Er antwortete bemerkenswerterweise, dass er als Sondergesandter »mehr Handlungsspielraum und Flexibilität« besessen habe – einschließlich der Möglichkeit, die Gründe seines Scheiterns öffentlich zu machen: als Vertreter und Vermittler der aus der Charta erwachsenen Verantwortlichkeiten der Staatengemeinschaft, die er allein zwar nicht umsetzen, aber zumindest anmahnen kann. Sondergesandte vertreten mithin nicht nur das Amt des Generalsekretärs nach außen, ihre Arbeit ist jeweils auch ein Abbild der Möglichkeiten und Grenzen, die dieses Amt an der Spitze der Vereinten Nationen vorgibt.

Selten wird die bloße »Verwaltung« einer Stelle verlangt. Unschärfe in den Vorgaben bedeutet auch die Möglichkeit zur individuellen Auslegung eines Mandats.

²⁵ Vgl. UN-Dok. S/RES/1719 v. 25.10.2006.

²⁶ Pierre Schori, *Leadership on the Line: Managing Field Complexity*, in: Caty Clement/Adam C. Smith (Eds.), *Managing Complexity: Political and Managerial Challenges in United Nations Peace Operations*, New York 2009, S. 28.

²⁷ Diese Frage steht auch im Mittelpunkt des Forschungsprojekts in Jena (siehe Anm. 1). Dass solche Faktoren neben strukturellen Bedingungen relevant sind, betont ferner Michael Doyle, *Building Peace, Global Governance*, 13. Jg., 1/2007, S. 2–3 auf der Grundlage seiner gemeinsam mit Nicholas Sambanis vorgenommenen, umfassenden Auswertung der UN-Friedensmissionen.

²⁸ Fafo Peace Implementation Network, a.a.O. (Anm. 4), S. 32ff.

²⁹ Vgl. Kofi Annan: *Interventions. A Life in War and Peace*, New York 2012, S. 367–369 sowie Kofi Annan, *My Departing Advice on How to Save Syria*, *Financial Times*, 2.8.2012.

³⁰ Vgl. UN-Dok. S/RES/2042 v. 14.4.2012.

³¹ Im Interview mit Jon Stewart, *The Daily Show*, 17.9.2012, www.thedailyshow.com/watch/mon-september-17-2012/exclusive---kofi-annan-extended-interview-pt-2