

Januar 2022

Länderbericht

KAS New York

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Mehr Manager als Mediator: UN-Generalsekretär Antonio Guterres beginnt seine zweite Amtszeit

Andrea E. Ostheimer, Vertreterin der Konrad-Adenauer-Stiftung bei den Vereinten Nationen, New York

Am 1. Januar begann die zweite Amtszeit des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, Antonio Guterres. Seine erste war nicht nur geprägt von der multilateralen Institutionen ablehnenden Haltung der US-Administration unter Präsident Trump, und einer neuen Dimension geopolitischer Rivalitäten zwischen den Veto-Mächten im Sicherheitsrat. Die letzten zwei Jahre waren auch überschattet von der globalen COVID-19 Pandemie und deren dramatischen und negativen Auswirkungen auf die globale Entwicklung.

Mit Jahresbeginn startete der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Antonio Guterres seine zweite Amtszeit von fünf Jahren. Bereits im Juni 2021 hatten Sicherheitsrat und UN-

Generalversammlung hierüber abgestimmt. Einen Gegenkandidaten gab es nicht, obgleich im Vorfeld immer wieder Rufe nach einer Frau an der Spitze der Vereinten Nationen laut wurden.

Mit der Stellvertretenden Generalsekretärin Amina Mohammed hat Antonio Guterres allerdings eine starke Frau an seiner Seite, die nicht nur dafür Sorge trägt, dass der aktuelle Reformprozess die Effizienz des UN-Systems erhöht, sondern auch mehr Frauen Führungsrollen in den Vereinten Nationen einnehmen.

Guterres verstand es in den vergangenen fünf Jahren, mit allen im Gespräch zu bleiben, zurückhaltend zu agieren und keine Vetomacht im Sicherheitsrat zu irritieren. Dies sicherte ihm eine unstrittige, zweite Amtszeit.

Wie das Beispiel eines seiner Vorgänger, Boutros Boutros-Gali zeigt, ist eine zweite Amtszeit als Generalsekretär kein Selbstläufer. Aufgrund von Divergenzen in der Nahostpolitik hatte die Clinton-Administration Boutros-Gali 1996 die Unterstützung versagt.

Geopolitische Determinanten

Seine erste Amtszeit wurde geprägt von einer US-Regierung unter Donald Trump, die sich sukzessive aus den multilateralen Abkommen und Institutionen (z.B. Pariser Klimaabkommen, UN-Menschenrechtsrat, UNRWA Finanzierung) zurückzog und auch den festgeschriebenen finanziellen Verpflichtungen (*assessed contributions*) nur noch bedingt (25% statt 28%) nachkam. Vier Jahre "America First" Doktrin und nationalistische Nachahmer in anderen Weltregionen schädeten der multilateralen Weltordnung und insbesondere einem wertebundenen Multilateralismus nachhaltig.

Russland als Veto-Macht im Sicherheitsrat wurde mehr und mehr zu einem externen Konfliktakteur, der sich aktiv in Konflikte wie Syrien und Libyen einmischte, mit vermeintlichen Militärberatern oder privaten Sicherheitsfirmen Konfliktparteien unterstützte und dabei wie in der Zentralafrikanischen Republik auch gegen die dortige UN-Mission arbeitete.

Ein immer selbstbewusster werdendes China nutzte das durch den Rückzug der USA entstandene Vakuum und sicherte sich innerhalb der Vereinten Nationen nicht nur durch eine Erhöhung der finanziellen Beiträge, sondern auch durch geschickte politische Platzierungen in Führungspositionen Einfluss. Mittlerweile ist China nach den USA der zweitgrößte Geber für das gesamte UN-System, wie auch im Bereich der Friedensoperationen. Bei letzterem engagiert sich China nicht nur finanziell, sondern auch personell und zählt mittlerweile zu den 10 größten Truppenstellern.

Für einen Generalsekretär, dessen Organisation aufgrund der schlechten Zahlungsmoral seiner Mitglieder Ende 2019 kurz davor stand Gehaltszahlungen suspendieren zu müssen, und dessen Budget für Friedensoperationen von über 8 Milliarden US\$ auf 6 Milliarden gekürzt werden musste, wurde der Umgang mit China, dessen Menschenrechtsbilanz wie auch dessen Narrativ zu universellen Menschenrechten zu einer Gratwanderung.

Menschenrechte

Für den Generalsekretär einer Organisation, deren Charta explizit den Schutz der Menschenrechte in der Präambel festschreibt und die als Garant für die Universelle Erklärung der Menschenrechte gilt, ist die Zurückhaltung von Kritik, die Guterres bislang allerdings übte, bemerkenswert und nicht wirklich nachvollziehbar.

Sicherlich befinden sich Repräsentanten der Vereinten Nationen in einem konstanten Dilemma. Auf der einen Seite ist ihr Auftrag für eine Achtung der Menschenrechte einzutreten, auf der anderen Seite den diplomatischen Dialog auch mit autokratischen Regimen zu pflegen, um so Zugänge für humanitäre Hilfe offen zu halten.

Generalsekretär Guterres scheint die Adressierung von Menschenrechtsverletzungen primär der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, Michelle Bachelet zu überlassen. Oder wie im Falle der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi seiner Sonderberichterstatterin für aussergerichtliche, standrechtliche und willkürliche Hinrichtungen, Agnes Callamard, deren dezidierte Analyse der Vorkommnisse noch immer eine strafrechtliche Aufarbeitung zu folgen hat.

Die konfliktscheuende Zurückhaltung von Antonio Guterres bleibt nicht ohne Kritik. Nicht nur Menschenrechtsaktivisten werfen ihm vor, zu ehrerbietig gegenüber jenen Staaten aufzutreten, die ihre Macht ausspielen und Menschenrechte mit den Füßen treten. Auch jene, die Teil des Systems gewesen sind, haben frühzeitig begonnen Kritik zu üben.

So wird der ehemalige Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte, Zeid Raad al-Hussein, mit den Worten zitiert: *„I'm sure the secretary-general has convinced himself that he is acting prudently. [...] but I think future historians won't interpret it as prudence but will interpret it as weakness.“*¹

Der im Herbst 2019 zurück getretene *Assistant Secretary-General for Human Rights*, Andrew Gilmour, wurde in seinem Abschiedsbrief sogar noch deutlicher und prangerte dezidierte Versäumnisse und Verletzungen von Menschenrechten durch die VN selbst an.²

Auch wenn sicherlich die primäre Verantwortlichkeit zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen bei den Mitgliedstaaten selbst und hier vor allem beim Sicherheitsrat liegt, so ist das Handeln der UN selbst und ihre Positionierung zu Menschenrechtsverletzungen eine Messlatte, die ihr *no lens volens* angelegt wird und die massgeblich die Reputation der Vereinten Nationen und der Person an ihrer Spitze bestimmt. Es bleibt daher zu hoffen, dass Antonio Guterres in seiner zweiten Amtszeit dezidierte für den Schutz der Menschenrechte

eintreten und Verletzungen, auch jene durch ständige Mitglieder des Sicherheitsrates adressieren wird.

Auch sein Vorgänger, Ban Ki-Moon, war während seiner ersten Amtszeit sehr darum bemüht, keinem einflussreichen Akteur auf die Füsse zu treten. Erst mit der Bestätigung im Amt äusserte er sich sehr prononciert zu Konflikten wie in Syrien.

Frieden und Sicherheit

Als Antonio Guterres sein Amt im Januar 2017 antrat, versprach er verstärkte diplomatische Bemühungen in Friedensprozessen. Diesem Anspruch konnte die UN bislang nicht gerecht werden, da sie oftmals gar nicht eine führende Rolle in Friedensverhandlungen einnimmt. Und er als Generalsekretär hat sich in aufkeimenden Konflikten häufig in Zurückhaltung geübt. Im äthiopischen Bürgerkrieg in der Tigray-Region sieht er vor allem die Afrikanische Union (AU) als massgeblichen Akteur der Friedensdiplomatie. Auch in der politischen Krise im Sudan sah er von Beginn an die Rolle der UN in der Unterstützung regionaler, d.h. von AU-Initiativen.

Neben einer Betonung des *„regional ownership“* scheint Guterres seinen Sondergesandten zu speziellen Konflikten das Feld zu überlassen und bringt sich höchst selten persönlich in Verhandlungen ein.

Der Konflikt in Libyen ist sicherlich ein Beispiel, wo sich Guterres zunächst persönlich engagierte, jedoch sein Aufenthalt in Tripoli im April 2019 von den herannahenden Truppen General Haftar überschattet wurde, den er auch in einem persönlichen Gespräch nicht von seinem Vorhaben die international anerkannte Regierung zu stürzen, abbringen konnte. Erst im Nachgang zum erfolgreichen Abschluss der ersten Berliner Libyen Konferenz im Januar 2020, die von allen Sicherheitsratsmitgliedern unterstützt wurde, gelang es unter der Schirmherrschaft der UN einen Waffenstillstand und ein

Friedensabkommen zwischen den Konfliktparteien auszuhandeln. Dieser Erfolg ist vor allem dem Engagement der kommissarischen Leiterin der UNSMIL-Mission, Stephanie Williams zuzuschreiben, die die Rolle der Vereinten Nationen vor allem als Vermittler und nicht nur als Moderator verstand.

Das Ende ihres Mandates und die Neubesetzung der Stelle des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs gestaltete sich wie so oft politisch kontrovers und der kleinste gemeinsame Nenner, der im Sicherheitsrat gefunden werden konnte, erwies sich für die weitere Ausgestaltung des Friedensprozesses in Libyen als kontraproduktiv.

In Konflikten wie in Syrien, in denen der Sicherheitsrat blockiert ist, wird sich die Rolle des Generalsekretärs auch in Zukunft darauf beschränken, zumindest die Dynamiken so zu moderieren, dass die Zugänge für die humanitäre Hilfe offen bleiben.

Die Blockaden des Sicherheitsrates werden auch mittelfristig andauern. Für die zweite Amtszeit von Guterres stellt sich damit die Frage, inwieweit er eine pro-aktive Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat, wie ihm dies in Art. 99 der Charta zugestanden wird, annehmen wird:

„The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.“

Artikel 99 der Charta ermöglicht es dem Generalsekretär über die Rolle des Chefdiplomaten hinauszugehen und als politischer Akteur zu agieren. Nur wenige Generalsekretäre haben diese Möglichkeit für sich in der Vergangenheit angenommen und ein aktives Krisenmanagement verfolgt.³ Juan Perez de Cuellar war sicherlich jemand, der Optionen, die sich eröffneten zu nutzen verstand.⁴ Er bezog sich explizit auf Art. 99 als er die Lage im Libanon 1989 auf die Agenda des Sicherheitsrates

brachte. Auch seine Vorgänger Dag Hammerskjöld (Kongo-Krise 1960) und Kurt Waldheim (Besetzung der US-Botschaft in Teheran 1979) machten von Art. 99 Gebrauch.⁵

Generalsekretär Antonio Guterres wandte sich nach dem gewaltsamen Vorgehen des burmesischen Militärs gegen die Arakan Rohingya Salvation Army und der Flucht von über 745.000 Rohingya nach Bangladesh offiziell in einem Schreiben (S/2017/753) an den Sicherheitsrat (ohne allerdings Bezug auf Art. 99 zu nehmen). In der Folge beschäftigte sich der Sicherheitsrat erstmals mit der Situation, verabschiedete eine Erklärung des Vorsitzenden im November 2017, unternahm aber keine weiteren Schritte, da der politische Wille bei den Mitgliedern des Sicherheitsrates hierzu fehlte.⁶

In Fällen wie Venezuela, wo das Regime Maduros nicht nur die Opposition gewaltsam unterdrückt, sondern auch die kolumbianische Miliz ELN in ihrem Kampf gegen die kolumbianische Regierung unterstützt, und die Organisierte Kriminalität in der Region auf Rückendeckung des Regimes hoffen kann, hüllte sich Generalsekretär Guterres – abgesehen von humanitären Appellen zur Versorgungslage in Venezuela und den daraus resultierenden Flüchtlingsbewegungen, bisher in Schweigen.

Im Bereich der Friedenssicherung wird für die zweite Amtszeit von Guterres neben der Prävention und Mediation von Konflikten, sowie der Finanzierung der UN-Friedensmissionen auch der Abschluss von Friedensmission wie der in der Demokratischen Republik Kongo (MONUSCO) stehen. Eine solche Transition nach zwei Jahrzehnten Präsenz im Kontext eines andauernden Konfliktes, der Präsenz zahlreicher Milizen und Gruppierungen mit Verbindungen zu internationalen Terrororganisation auszugestalten, wird sicherlich eine der komplexeren Herausforderungen werden.

„Our Common Agenda“

Wenn Kritiker Antonio Guterres mit dem Etikett „Technokrat“ versehen, dann geschieht dies auch mit Blick auf charismatische Vorgänger wie Kofi Annan oder Perez de Cuellar. Allerdings waren es auch Technokraten wie sein unmittelbarer Vorgänger Ban Ki-Moon, die entscheidende Weichen für die Adressierung des Klimawandels stellten und mit der Agenda2030 eine umfassende und von allen Mitgliedstaaten getragene globale Entwicklungsagenda auf den Weg brachten.

Die zweite Amtszeit bietet Antonio Guterres nun die Möglichkeit, sich von diesem Image eines zurückhaltenden und konfliktscheuen Managers zu lösen und die ihm wichtigen Themen zur Stärkung des Multilateralismus auch beherzt anzugehen.

In seiner im September 2021 vorgestellten Vision „Our Common Agenda“ hat er einen beeindruckenden Aufschlag hierzu gemacht und eine 360 Grad Analyse des Zustandes der Welt vorgelegt. Die darin enthaltenen 90 Empfehlungen richten sich sowohl an die UN selbst als auch an die Mitgliedstaaten.

Von besonderer Dringlichkeit zur Adressierung sind für Generalsekretär Guterres: Ungleichheiten, die sich durch die COVID-19 Pandemie verschärften, fehlende Solidarität, die klimabedingten Verwüstungen unserer Lebensräume, sowie die Zunahme oder Zuspitzung von Konflikten mit immensen humanitären Folgen.

Guterres beunruhigen allerdings auch die Zunahme von Menschenrechtsverletzungen, das wachsende Misstrauen einhergehend mit Desinformationen und einer damit verbundenen Polarisierung und Paralisierung der Gesellschaften. Verbunden mit letzterem sieht er auch einen zunehmenden Vertrauensverlust in die Fähigkeiten von Regierungen, in Institutionen, selbst in die Wissenschaft. In diesem Zusammenhang befürchtet er, dass mit dem Vertrauensschwund auch die Wertebasis unserer

Gesellschaften wegbrechen könnte. Eine Situation, die sich nur durch eine Erneuerung des „Gesellschaftsvertrages“ (*a new social contract*) adressieren lasse.

Um den Multilateralismus im 21. Jahrhundert wiederzubeleben gilt es gemäss Guterres sechs Gräben zu überwinden:

1. Frieden

Beim Kernmandat der Friedenssicherung setzt der Generalsekretär zur Verwirklichung auf eine neue umfassende Friedensagenda (*new comprehensive Agenda for Peace*), die Prävention, Friedenswahrung, Friedensschaffung, Abrüstung wie auch die Achtung der Menschenrechte gleichermaßen berücksichtigen soll.

2. Klimawandel

Am konkretesten wird Guterres bei den notwendigen Massnahmen zur Adressierung des Klimawandels in den Bereichen Risikominderung, Anpassung und Klimafinanzierung, wo er das Ende von Subventionen für fossile Brennstoffe, das Ende von Kohlekraftwerken, aber auch eine Reform der Steuersysteme und die Schaffung „grüner Arbeitsplätze“ einfordert.

3. Soziale Unterschiede in und zwischen Staaten

Die durch die Pandemie sich nochmals verschärfenden sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede sieht Guterres als eine Gefahr, der nur durch internationale Solidarität zu begegnen sei. Solidarität wird hier auch im Kontext des internationalen Schuldensystems und der Möglichkeiten der Stundung und Suspendierung von Zahlungen gesehen.

4. Geschlechtergerechtigkeit

Aufgrund der Auswirkungen der Pandemie auf die Gleichstellung der Geschlechter sieht der Generalsekretär einen noch grösseren Handlungsbedarf als zuvor. Die Vereinten Nationen sieht er in der paritätischen Stellenbesetzung in einer Vorreiterrolle, und identifiziert viel Verbesserungsbedarf mittels

Quoten und Vorgaben im Privatsektor wie auch in der Politik.

5. Digitalisierung

Im Kontext der Digitalisierung warnt Guterres auch vor den Schattenseiten, den Manipulationen im Netz, der Datenspeicherung zu Individuen, und den Möglichkeiten der Überwachung. Um sowohl diese Herausforderungen zu adressieren, wie auch die bestehenden Digitalisierungslücken innerhalb von Gesellschaften zu schliessen, sieht er die von ihm bereits im Juni 2020 vorgelegte *Roadmap for Digital-Cooperation* als Blaupause.

6. Generationen

Die Adressierung der Kluft zwischen Generationen ist auch eine Herzensangelegenheit des Generalsekretärs geworden. Er sieht vor allem die Notwendigkeit, den jüngeren Generationen mehr Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu sichern, und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Zukunft mitzugestalten. Bereits zur UNGA 2018 hatte er eine *Youth Strategy* vorgelegt und gerade auch im Kontext von *Youth, Peace, and Security* durch seine Fortschrittsberichte zu den Resolutionen des Sicherheitsrates konkrete Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

Mit dieser Agenda, die sowohl die seinige, wie auch die „*Common Agenda*“ aller Mitgliedstaaten

werden sollte, hat Guterres einen guten Rahmen zur Prioritätensetzung und Handlungsorientierung für die zweite Amtszeit. Ob diese eine erfolgreiche sein wird, wird dabei jedoch nicht nur von der Umsetzung dieser Agenda abhängen, sondern auch von den geopolitischen Gegebenheiten, den Machtkämpfen und Rivalitäten der mit Vetomacht ausgestatteten, fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern. Darüber hinaus ist für seine Arbeit die aktive Unterstützung aller Mitgliedstaaten nicht nur bei der aktiven Ausgestaltung multilateraler Themen, sondern auch bei der Umsetzung der Agenda 2030 und rechtsverbindlicher VN-Resolution auf nationaler Ebene unerlässlich.

Wenn die Vereinten Nationen nur als Plattform zur Durchsetzung eigener Interessen und weniger als Forum zur gemeinsamen Adressierung globaler Herausforderungen gesehen werden, wird die Rolle des Generalsekretärs in der Tat zum „*most impossible job on this earth*“.⁷

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Andrea E. Ostheimer
Executive Director KAS New York
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de

andrea.ostheimer@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

¹ Column Lynch: U.N. Chief Faces Internal Criticism Over Human Rights, in: Foreign Policy, 04.02.2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/04/un-chief-antonio-guterres-internal-criticism-human-rights/#>, [04.06.2020]

² Das Schweigen der VN zur Verbreitung der Cholera durch VN-Truppen in Haiti gehört beispielsweise für Gilmour hierzu. Ebda.

³ Security Council Report: In Hindsight: Art. 99 and Providing the Security Council with Early Warning, April 2019, <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2019-08/in-hindsight-article-99-and-providing-the-security-council-with-early-warning.php>, [03.06.2020].

⁴ Richard Gowan: Remembering Javier Pérez de Cuéllar's "Piecemeal" Approach to UN Peacemaking, 06.03.2020, <https://www.crisisgroup.org/global/remembering-javier-perez-de-cuellar-piecemeal-approach-un-peacemaking> [03.06.2020].

⁵ Rosalyn Higgins, Philippa Webb, Dapo Akande, Sandesh Sivakumaran, James Sloan (Hrsg.), Oppenheim's International Law: United Nations, Vol. I, Oxford 2017, S.541.

⁶ Security Council Report: In Hindsight....., ebda.

⁷ Mit den Worten "**Welcome, Dag Hammarskjöld, to the most impossible job on this earth.**" begrüßte Trygve Lie, der erste Generalsekretär der Vereinten Nationen seinen Nachfolger, Dag Hammarskjöld am Flughafen in New York am 9. April 1953.

Cover: UN Geneva / [flickr](#) / [CC BY-NC-ND 2.0](#)