

Die ersten 100 Tage: António Guterres als Generalsekretär der Vereinten Nationen

Tanja Bernstein

Vor 100 Tagen übernahm António Guterres das Amt als neunter Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN). In seiner ersten Ansprache an die Mitarbeiter¹ am 3. Januar 2017 präsentierte er seine Vision und Prioritäten für die UN. Obwohl er einräumte, keine Wunder vollbringen zu können, gab seine Ernennung Mitarbeitern wie Mitgliedstaaten die Hoffnung, dass er die Organisation mit frischem Leben erfüllen würde. Die Erwartungen an den neuen Generalsekretär waren – und sind – hoch. Seit seinem Amtsantritt hat Guterres konsequent die Bedeutung von Prävention betont, mehrere institutionelle Reformprozesse auf den Weg gebracht und als Spitzendiplomat die Welt bereist. Dieses *Policy Briefing* bietet einen Überblick über seine bisherigen Maßnahmen und die Herausforderungen, welchen er sich während der ersten 100 Tagen im Amt stellen musste.

Wahl, Visionen und Prioritäten

Der ehemalige portugiesische Ministerpräsident und langjährige UN-Hochkommissar für Flüchtlinge António Guterres ist der erste Generalsekretär, der im Rahmen eines relativ transparenten Verfahrens gewählt wurde. Alle Kandidaten hatten öffentlich ihre Vision für die Organisation vorstellen und in Debatten ihre Eignung für das Amt demonstrieren müssen. Obwohl ein starker Kandidat, kam Guterres' schnelle Wahl durch den UN-Sicherheitsrat im Oktober 2016 für viele überraschend. Allgemein hatte man angenommen, der Posten würde an eine Frau aus Osteuropa vergeben.

In seinem „Vision Statement“ legte Guterres den Schwerpunkt auf Prävention, eine Reform der Friedens- und Sicherheitsarchitektur sowie des Entwicklungssystems der UN, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung und auf eine Managementreform².

Prävention ist eindeutig das Leitmotiv des neuen Generalsekretärs. Während seiner ersten Ansprache an den Sicherheitsrat am 10. Januar erklärte er, dass Prävention nicht nur eine Priorität, sondern *die* Priorität sei. Für Guterres bedeutet Prävention mehr als diplomatische Anstrengungen zur Vermeidung von Konflikten. Es geht ihm vielmehr um nachhaltige Entwicklung, die Wahrung der Menschenrechte und die Bekämpfung von Konfliktursachen. Seiner Ankündigung vom Januar, eine „Präventionsplattform“ einzurichten und die Vermittlungskapazitäten der UN auszuweiten, müssen nun noch weitere konkrete Ideen und Vorschläge folgen, wie Konfliktprävention in die Praxis umgesetzt werden soll.

Kurze Flitterwochen

Der neue Generalsekretär konnte seine Flitterwochen nicht lange genießen. Die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten dämpfte die Stimmung all derer, die sich auf eine Wiederbelebung

¹ Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

² Siehe http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2016/01/4-April_Secretary-General-Election-Vision-Statement_Portugal-4-April-2016.

der UN unter Guterres gefreut hatten. Abgesehen von den Veränderungen in Washington schien die Liste der schwer lösbaren gewaltsamen Konflikte immer länger zu werden: Syrien, Jemen, Libyen, Südsudan, Demokratische Republik Kongo, Mali, Zentralafrikanische Republik, Afghanistan und Irak. Die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen lag Anfang 2017 weltweit bei über 65 Millionen, und in einigen Teilen Afrikas und des Nahen Ostens waren mehr als 20 Millionen Menschen von Hunger bedroht. In solchen Zeiten Generalsekretär zu sein, ist eine gewaltige Aufgabe.

Institutionelle Reformen

Guterres hat erkannt, dass eine institutionelle Reform der UN notwendig ist, um diese Herausforderungen bestehen zu können. Einem neuen Generalsekretär bleibt jedoch erfahrungsgemäß nur ein kurzes Zeitfenster, um Veränderungen dieser Art anzustoßen. Guterres hat es genutzt.

Reformen im Zuständigkeitsbereich des Generalsekretärs | Am 4. Januar beschloss Guterres eine Umstrukturierung seines eigenen Büros. Schwerpunkte waren die Einrichtung eines „Executive Committee“ (einer Art Kabinetts) zur Unterstützung der obersten Führungsebene; Verbesserungen beim Informationsaustausch und Krisenmanagement; sowie die „Co-location“ der regionalen Abteilungen des *Department of Peace-keeping Operations* (DPKO) und des *Department of Political Affairs* (DPA). Viele UN-Mitarbeiter begrüßten dies als positives Signal, wenngleich einige bemängelten, dass ihre Abteilungen bei der Vorbereitung nicht hinreichend konsultiert worden waren.

Die von Guterres vorgenommenen Anpassungen im *Executive Office of the Secretary-General* (EOSG) machen deutlich, wie er in Zukunft seine Rolle und die seines Büros sieht: zukunftsorientiert, politisch engagiert und offen für neue Ideen. EOSG hat bereits diverse externe Partner wie Think Tanks oder ehemalige UN-Mitarbeiter aufgefordert, Vorschläge zur Weiterentwicklung der Organisation beizusteuern. Offensichtlich will sich Guterres nicht nur auf die „üblichen Verdächtigen“ verlassen. Auch für diese Initiative gab es sowohl Lob als auch Tadel – einige ranghohe

UN-Mitarbeiter schienen brüskiert, nicht Teil des neuen inneren Zirkels zu sein.

Reformen, die von den Mitgliedstaaten genehmigt werden müssen | Der Generalsekretär hat darüber hinaus verschiedene Reformprozesse initiiert, die weitere Konsultationen und die Zustimmung der UN-Mitgliedstaaten erfordern. Zu ihnen gehören die Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur sowie des Entwicklungsprogramms, des internen Managements, der Strukturen zur Terrorismusbekämpfung, des Umgangs mit sexuellem Missbrauch durch UN-Mitarbeiter und der Geschlechterparität in der UN.

Die Tatsache, dass Guterres bereits in den ersten Wochen seiner Amtszeit eine Vielzahl von Prozessen auf den Weg gebracht hat, zeigt klar seinen Reformwillen. Drei der neuen Initiativen betreffen den Bereich Frieden und Sicherheit:

- Die Überprüfung der **Friedens- und Sicherheitsarchitektur³ der UN** macht Fortschritte. Über die erwähnte „Co-location“ der Regionalabteilungen von DPKO und DPA hinaus untersucht ein internes Team derzeit Möglichkeiten, die UN-Aktivitäten im Bereich Prävention und Friedenseinsätze zu verbessern und will hierzu bis Juni Vorschläge vorlegen. Angesichts haushaltspolitischer Beschränkungen und Kompetenzstreitigkeiten zwischen Abteilungen ist dies keine leichte Aufgabe. Allein die Tatsache, dass der Generalsekretär sie dennoch als eine der ersten Maßnahmen im neuen Amt angegangen ist, zeigt, wie wichtig ihm eine bessere Leistungsfähigkeit der Organisation in diesen Kernbereichen ist.
- Am 22. Februar unterbreitete der Generalsekretär der Generalversammlung einen Vorschlag zur Einrichtung eines **„Amtes für Terrorismusbekämpfung“**, das von einem Untergeneralsekretär geleitet werden soll. Dies ist grundsätzlich ein willkommener Schritt zur Verbesserung der Koordination zwischen den verschiedenen UN-Einrichtungen, die in diesem Bereich tätig sind. Allerdings kritisieren Beobachter, dass die Zivilgesellschaft als Akteur mit keinem Wort erwähnt wird. Ebenso unklar

³ Eine Überprüfung der Friedens- und Sicherheitsarchitektur wurde auch im *Review of the High-Level Independent Panel on Peace Operations* im Juni 2015 vorgeschlagen.



bleibt die Rolle der Feldmissionen bei der Bekämpfung des Terrorismus. Nach weiteren Konsultationen mit den Mitgliedstaaten soll der Generalversammlung in den nächsten Monaten ein formeller Vorschlag unterbreitet werden. Es bleibt abzuwarten, wie viele von Guterres' ursprünglichen Ideen letztlich umgesetzt werden können.

- Am 9. März präsentierte Guterres der Generalversammlung eine Reihe von Vorschlägen zur Vermeidung und Sanktionierung von **sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung** durch UN-Mitarbeiter in Friedensoperationen. Dazu gehörte auch die Forderung nach finanziellen Sanktionen gegen Länder, die sich weigern, Vorwürfen gegen ihre Truppen nachzugehen. Die Entschlossenheit des Generalsekretärs geht auch auf Kritik der Vereinigten Staaten zurück, dass die hier geltende Nulltoleranzpolitik der UN in der Praxis nicht umgesetzt werde. Die Reaktionen auf seine Vorschläge waren erwartungsgemäß gemischt. Einige größere Truppensteller warnten vor unverhältnismäßigen finanziellen Konsequenzen. Manchen Nichtregierungsorganisationen dagegen gingen die Vorschläge nicht weit genug.

Wichtige Personalentscheidungen

Viele Beobachter hatten die Hoffnung, Guterres würde Spitzenposten im System lediglich auf Grundlage von Kompetenz vergeben und so auch den Einfluss der fünf ständigen Sicherheitsratmitglieder (P5) auf diese Positionen schwächen. In der Tat ernannte er eine Reihe von Personen aus nicht-P5-Staaten, darunter Amina J. Mohammed aus Nigeria (Stellvertretende Generalsekretärin), Maria Luiza Ribeiro Viotti aus Brasilien (*Chef de Cabinet*), Fabrizio Hochschild aus Chile (Stellvertretender Generalsekretär für strategische Planung), Kyung-Wha Kang aus Südkorea (Leitende Beraterin für Strategie) und Louise Arbor aus Kanada (Sonderbeauftragte für internationale Migration).

Die Einflussnahme der P5 scheint jedoch ungebrochen, zumindest bei den Spitzenpositionen sind sie weiterhin prominent vertreten: Jeffrey Feltman aus den USA leitet zunächst für ein weiteres Jahr

DPA, Jean-Pierre Lacroix aus Frankreich DPKO, Stephen O'Brien aus Großbritannien das *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), Wu Hongbo aus China das *Department of Economic and Social Affairs* (DESA) und Juri Fedotow aus Russland das *UN Office for Drugs and Crime* (UNODC). Fedotow wird zwar aus dem Amt ausscheiden, allerdings gibt es Gerüchte, dass das neue Amt zur Terrorismusbekämpfung an einen russischen Kandidaten fallen soll.

Guterres hat – wie seine Vorgänger auch – bereits früh in seiner Amtszeit die Grenzen seines Handlungsspielraums gegenüber den P5, allen voran den USA, erkennen müssen. Im Februar lehnte die amerikanische UN-Botschafterin Nikki Haley die Nominierung eines neuen Gesandten für Libyen, des ehemaligen palästinensischen Ministerpräsidenten Salam Fayyad, ab und berief sich dabei auf eine angebliche Voreingenommenheit der UN gegen Israel. Nach heftiger Kritik aus den USA und aus Israel ersuchte Guterres im März die Leiterin der *UN Economic and Social Commission for Western Asia* (ESCWA), Rima Khalaf, einen Bericht zurückzuziehen, der Israel „Apartheid“ vorwarf. Anstatt den Bericht zurückzuziehen, trat Frau Khalaf zurück. Es bleibt abzuwarten, wie weit Guterres in der Lage sein wird, auf die Vorbehalte der Mitgliedstaaten einzugehen und gleichzeitig ein gewisses Maß an Unabhängigkeit bei der Leitung der Organisation zu bewahren.

Beziehung zu den USA

Diese Vorgänge sind die ersten Anzeichen dafür, wie sehr die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und den UN die Erfolgsaussichten von Guterres' Amtszeit bestimmen wird. Die USA sind der größte Beitragszahler der Vereinten Nationen und tragen 22 Prozent des Kernbudgets von 5,4 Milliarden US-Dollar und 28,5 Prozent des Budgets für Friedenseinsätze von 7,9 Milliarden US-Dollar. Allerdings hat Präsident Trump deutlich gemacht, dass er die amerikanischen Beiträge kürzen und sich stattdessen auf die Erhöhung des Budgets für das US-Militär und den Heimatschutz konzentrieren wird. Am 16. März veröffentlichte Washington einen Teil des Haushaltsplans für 2018, der eine Kürzung des Budgets für Außen- und Entwicklungspolitik um 28 Prozent vorsieht,

einschließlich einer nicht näher spezifizierten Verringerung der finanziellen Unterstützung für die UN sowie der Einrichtung einer Obergrenze von 25 Prozent für die Finanzierung von Friedenseinsätzen. Initiativen der Vereinten Nationen gegen den Klimawandel würden demzufolge von den USA überhaupt nicht mehr finanziert.

Die Führungsspitze der UN diskutiert zurzeit intensiv, wie man der amerikanischen Kritik begegnen und Brücken zur neuen Administration aufbauen kann, aber auch, an wen man sich für finanzielle Unterstützung wenden kann, sollte der US-Beitrag tatsächlich gekürzt werden. Je mehr Reformen Guterres – gerade auch im Hinblick auf Kostensenkungen – vorweisen kann, desto mehr werden die UN auch in Washington an Glaubwürdigkeit gewinnen. Er muss also den Balanceakt meistern, einerseits seine Stimme gegen die Politik der USA zu erheben, wenn diese gegen die Grundsätze und Normen der UN verstoßen (ein Beispiel ist seine klare Stellungnahme zu Trumps erster Verfügung zum Einreiseverbot), andererseits aber zu vermeiden, einen unentbehrlichen Geldgeber und politischen Akteur zu verprellen.

Reisen des Generalsekretärs

Offizielle Reisen sind ein wichtiges Instrument des Generalsekretärs, um Aufmerksamkeit zu erwecken, seine „Guten Dienste“ anzubieten und Netzwerke aufzubauen. Bisher hat Guterres diesen Werkzeugkasten klug eingesetzt. Während seiner ersten 100 Tage hat Guterres vierzehn Länder besucht. Gemäß seiner Prioritäten konzentrierte er sich auf den Nahen Osten (Jemen, Syrien, Libyen und den israelisch-palästinensischen Konflikt), auf Afrika (wie Sudan und Südsudan) sowie auf die humanitäre Lage in Äthiopien, Somalia und Nigeria. Auf dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union am 30.–31. Januar zeigte er demonstrativ seine Bereitschaft, auf afrikanische Staats- und Regierungschefs zuzugehen. Andere Veranstaltungen wie das Weltwirtschaftsforum in Davos am 19. Januar, das G20-Außenministertreffen am 16.–17. Februar und die Münchner Sicherheitskonferenz am 18. Februar nutzte er, um seine Vision für die UN vorzustellen und

sich mit Staatsoberhäuptern zu treffen. Auf dem Gipfeltreffen der Arabischen Liga am 29. März appellierte er an die Teilnehmer, ihre Differenzen zu überwinden, um den Krieg in Syrien zu beenden. Und auf der Konferenz zur Unterstützung der Zukunft Syriens am 5. April forderte Guterres verstärkten Einsatz im politischen Prozess und bei der humanitären Hilfe.

Erwartungsmanagement

Guterres ist gut gestartet. Er strahlt auf Grund seiner Vorgeschichte und seines Auswahlprozesses Glaubwürdigkeit und Legitimität aus. Zudem trat er sein Amt mit einer klaren Reformagenda hinsichtlich seines Führungsstils und seiner Rolle als Top-Diplomat an. In seinen ersten 100 Tagen im Amt hat sich Guterres als politisch scharfsinniger und überzeugender Kommunikator bewährt. Er ist persönlich engagiert und demonstriert seine Absicht, in Krisensituationen eigenständige Entscheidungen zu treffen und sich nicht nur von seinen Beratern leiten zu lassen.

Die Erwartungen an den neuen Generalsekretär sind hoch – vielleicht zu hoch. Letztlich haben alle Vorgänger früher oder später die Grenzen des Amtes erkennen müssen. Der erste Amtsinhaber Trygve Lie beschrieb dies als „den unmöglichsten Job der Welt“. Noch konnte Guterres zwar keinen klaren „Sieg“ für sich verbuchen. Allerdings ist es noch zu früh, die Früchte der vielen Prozesse, die er bereits initiiert und der Beziehungen, die er zu verschiedenen Akteuren aufgebaut hat, zu ernten.

Unter den vielen Konflikten auf der Agenda der Vereinten Nationen bleibt Syrien oberste Priorität. Die Beziehungen zu den USA werden eine große Herausforderung bleiben. Und die Art und Weise, wie Guterres sein Leitmotiv Prävention in die Tat umsetzen kann, wird entscheidend für sein ehrgeiziges Ziel sein, das er in seiner ersten Rede als Generalsekretär am Neujahrstag formuliert hat: „Lassen Sie uns 2017 zu einem Jahr für den Frieden machen.“

Tanja Bernstein ist Gastforscherin im ZIF und arbeitete davor im Büro des UN-Generalsekretärs.

