

ÖGPW 3 – Länder – Tagung

„Politik und Persönlichkeit“

<http://www.oegpw.at/tagung06>

30. November bis 2. Dezember 2006

**The Peace-Makers –  
Zur Rolle der Special Representatives des UN-Generalsekretärs**

Entwurf - Bezugnahme/Zitat bitte nach Rücksprache mit dem Autor - Hinweise willkommen!

Von Manuel Fröhlich

3-Länder-Tagung der ÖGPW – DVPW - SVPW „Politik und Persönlichkeit“  
Arbeitskreis 6: Agency vs. Structure? Personalisierung in den Internationalen Beziehungen  
Leitung: Dr. Nicole Deitelhoff / Dr. Anna Geis  
Panel 2: Neue Akteure im internationalen Regieren  
Wien, 2. Dezember 2006

The Peace-Makers –  
Zur Rolle der Special Representatives des UN-Generalsekretärs

*Entwurf - Bezugnahme/Zitat bitte nach Rücksprache mit dem Autor - Hinweise willkommen!*

Prof. Dr. Manuel Fröhlich  
Friedrich-Schiller-Universität Jena  
Juniorprofessur für Politikwissenschaft  
Carl-Zeiss-Straße 3  
07743 Jena  
Tel. +49 3641/945433  
Fax +49 2641/945432  
Mail [Manuel.Froehlich@uni-jena.de](mailto:Manuel.Froehlich@uni-jena.de)

Mit der Begründung, er führe einen „Psycho-Krieg“ gegen das sudanesisches Militär wurde der Sonderbeauftragte des UNO-Generalsekretärs im Sudan, der Holländer Jan Pronk, am 22. Oktober 2006 von der Regierung des Landes verwiesen (Bloomfield 2006). Unmittelbarer Anlass dieser Entscheidung war ein Eintrag Pronks auf seinem Weblog, in dem er von zwei verlustreichen Niederlagen der sudanesischen Armee im Kampf mit Rebellen im Norden Darfurs berichtet ([www.janpronk.nl](http://www.janpronk.nl)). Pronk reiste zum UN-Hauptquartier in New York, um die Lage mit Generalsekretär Kofi Annan zu besprechen. Ein Sprecher der Europäischen Kommission zeigte sich „very concerned“ über die Ausweisung Pronks, die Afrikanische Union drückte ihr Bedauern aus und lobte Pronks Arbeit während die amerikanische Außenministerin die Entscheidung Khartoums als „unfortunate in the extreme“ bezeichnete (Clayton 2006). Eine sudanesisches Exil-Zeitung sah Pronks Ausweisung sogar als Anzeichen eines „slip towards military dictatorship“ (Sudan Tribune 2006). Am Tag, an dem Pronk dem Sicherheitsrat in New York turnusgemäß Bericht über die Lage im Sudan erstattete, bombardierte die sudanesisches Luftwaffe das Gebiet, in dem sich der Sondergesandte Annans einige Wochen zuvor mit Rebellenführern getroffen hatte, um diese zu überzeugen, ihrerseits keine Angriffe auf die Regierungstruppen zu verüben (Pronk 2006). In ihrer Begründung der Ausweisung Pronks hatte die sudanesisches Regierung unter anderem argumentiert, der Sondergesandte habe sein Mandat überschritten, während Kofi Annan betonte, Pronk genieße sein „volles Vertrauen“. Der Umstand, dass Pronks Amtszeit ohnehin nur noch bis zum Ende des Jahres andauert, ermöglichte schließlich einen Kompromiss, nachdem er in den Sudan zurückreisen dürfe, um die Übergabe seiner Aufgaben an seinen Nachfolger zu organisieren. Khartoum hatte zumindest deklaratorisch nicht die UNO Mission im Sudan (UNMIS) kritisiert, sondern spezifisch ihren Leiter zur „persona non grata“ erklärt. Einen anderen Sondergesandten würden sie dagegen willkommen heißen.

Dieses kleine Beispiel deutet darauf, dass der Faktor Persönlichkeit hier eine durchaus ernst zu nehmende Rolle spielt: Khartoum stand es frei, Pronk auszuweisen und einen hohen diplomatischen Preis dafür zu bezahlen. Pronk hatte seinerseits mit der Veröffentlichung auf seiner persönlichen Homepage eine ganz individuelle Entscheidung getroffen. Auch die unterschiedliche Auslegung des Mandats des Sondergesandten deutet darauf hin, dass es hier einen Spielraum gibt, in dem persönliche Überzeugungen und Entscheidungen höchst relevant sein dürften. Ein zweites kommt hinzu: Pronk ist offensichtlich Vertreter einer durchaus boomenden Akteursgruppe im System der Vereinten Nationen. 1980 gab es lediglich 4, 1992 bereits 9 und im Jahre 2006 sogar 63 so genannter „Special“ oder „Personal Representatives“

des Generalsekretärs (im weiteren kurz als SRSGs bezeichnet), die sich um spezifische Konflikte oder Konfliktfelder kümmern (jeweils New Zealand 1980, 1992, 2006: 162-164). Sie arbeiten als Vermittler von Friedensabkommen, Leiter von Peacekeeping-Operationen oder – wie im Falle der Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) – als Inhaber quasi-staatlicher Regierungsvollmachten. Trotz dieser bemerkenswerten Anzahl und ihrer Aufgaben sind sie jedoch bislang kaum von der Forschung beachtet worden (Ausnahmen sind Puchala 1993; Vance/Hamburger 1997; Peck 2004; knappe Verweise finden sich bei Young 1967; Pechota 1972, Raman 1977 und Moore 1996). Puchalas Einschätzung von 1993 kann mehr oder weniger immer noch bestehen bleiben: „While obviously important because of its impacts on pacific settlement, the phenomenon of special representation on behalf of the Secretary-General remains an academic mystery. There is virtually no literature on the subject.” (82) Dementsprechend mangle es an den grundlegendsten Daten zur Beschäftigung mit den SRSGs: „[E]ven some very elementary questions remain unanswered. For example, who are the Secretary-General’s special representatives? How are they selected? How are they instructed? What is their relationship to the Secretary-General, and to other UN organs? What is their relationship to parties in conflict or to other actors and theatres of activity? How do they execute their assignments? What indicates success or failure? What determines their success or failure? What are the implications of their success or failure for the office of the Secretary-General and for the United Nations?” (82) Das mag auch damit zusammen hängen, dass die betreffenden Akteure sozusagen „von Haus aus“ eher im Stillen und im Rahmen vertraulicher Diplomatie arbeiten. Allzu große Publizität oder die Festlegung auf bestimmte Typen bzw. Mandate von SRSGs erscheinen den Praktikern als Einschränkung ihrer Flexibilität. Da die Missionen und Einsätze sich stark unterscheiden, gibt es bislang selbst im UN-Sekretariat keine systematische Datenbank über Herkunft, Tätigkeit und Wirkung der SRSGs.

Vor diesem Hintergrund will der folgende Beitrag versuchen, die SRSGs als Akteursgruppe näher zu konturieren. Dazu ist es nötig, einen Blick auf ihren Ursprung und ihre rechtliche Grundlage zu werfen (I). Daran schließt sich ein Blick auf Aufgaben und Anforderungen der SRSGs an (II). Der dritte Teil widmet sich der Auswahl und dem Profil der im Einsatz befindlichen SRSGs (III). Dem folgt eine nähere Bestimmung ihrer Bedeutung für den Erfolg bzw. Misserfolg von Friedensoperationen (IV) sowie ein Fazit mit Ausblicken auf weitergehende Forschungsfragen (V).

In der Summe sollen die SRSGs als außergewöhnliche individuelle Akteure in der Friedenssicherung verortet werden. Indem sie im Rahmen friedlicher Streitbelegung und Vermittlung tätig werden, komplexe Friedensoperationen managen und/oder die internationalen und nationalen Bemühungen zum Wiederaufbau leisten, deckt ihre Arbeit das gesamte klassische Spektrum der Friedenssicherung ab: Von der präventiven Diplomatie über peacemaking, peacekeeping bis hin zu peacebuilding (vgl. die „Agenda für den Frieden“ Boutros-Ghalis UN Doc. A/47/277-S/24111 v. 17.06.1992). Das lässt ihre Behandlung in einem Panel zu „neuen Akteuren des internationalen Regierens“ passend erscheinen, wenn man „Regieren“ hier als Steuerungsbemühung zur Realisierung zentraler politischer Ziele der internationalen Gemeinschaft versteht. Die im weiteren zu konkretisierende Position der SRSGs als Repräsentanten einer internationalen Institution und ihrer Prinzipien auf der einen Seite und ihre gleichzeitige Rolle als höchst individuelle Akteure mit einer ganzen Bandbreite von Handlungsmöglichkeiten, legen es nahe, den im Titel des Panels angelegten Gegensatz im Sinne der gegenseitigen Beeinflussung von „agency“ und „structure“ zu entschärfen (Wendt 1987). Gleichzeitig ist die Arbeit der SRSGs insofern besonders interessant, da das Handeln der SRSGs auf die Transformation von vorgefundenen Konfliktstrukturen zielt. Vor einer näheren theoretischen Einordnung der SRSGs soll jedoch der folgende Beitrag hauptsächlich den eigentlichen Gegenstand bzw. das Phänomen der SRSGs näher analysieren. Die nachfolgenden Überlegungen können dabei häufig nur vorläufigen Charakter haben und verstehen sich als Aufbereitung der Materie. Konsequenterweise endet der Beitrag mit einer Reihe von Hinweisen auf mögliche weitere Forschungsanstrengungen.

## **I. Ursprung und rechtliche Grundlage der SRSGs**

In der Charta der Vereinten Nationen findet sich kein expliziter Hinweis auf die Existenz und Kompetenzen der SRSG. Etabliert haben sie sich vielmehr über politische Praxis und sind als „Gesandte“ natürlich schon seit jeher Teil des diplomatischen Repertoires. Ihre Stellung im System der Vereinten Nationen weist jedoch einige Besonderheiten auf: Zum einen „repräsentieren“ sie den Generalsekretär der Vereinten Nationen. Insofern ist ihre Stellung von dessen administrativen und politischen Kompetenzen abgeleitet. Diese finden sich in Kapitel XV der Charta (Fröhlich 2002: 41-60). Nach Art. 97 wird der Generalsekretär als „der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation“ bezeichnet. Damit fällt ihm die Leitung einer über die ganze Welt verstreuten Administration zu, die sich aus Mitarbeitern aller Kontinente zusammensetzt und zu denen u.a. auch die SRSGs gehören. Artikel 101 regelt darüber hinaus,

dass der Generalsekretär die Bediensteten der Organisation ernannt – wozu offensichtlich auch die SRSGs gehören. Diese leitende Verwaltungsfunktion des Generalsekretärs regelt also die dienstliche Stellung der SRSGs, die – wie alle internationalen Bediensteten – den Anforderungen von Artikel 100 genügen müssen: Sie „dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Pflichten von einer Regierung oder von einer Autorität außerhalb der Organisation Weisungen weder erbitten noch entgegennehmen“; ihre Arbeit hat ausschließlich „internationalen Charakter“. Internationale Bedienstete im Allgemeinen und SRSGs im Besonderen sind mithin auf die Loyalität gegenüber der Gesamtorganisation und ihren Zielen verpflichtet. Die in der Charta genannten Ziele und Prinzipien (insbesondere Artikel 1 und 2) sind letztlich der Maßstab ihrer Tätigkeit.

Kapitel XV bietet jedoch noch zwei weitere Aussagen zu den im engeren Sinne politischen Kompetenzen des Generalsekretärs, die auch unmittelbare Konsequenz für die Arbeit der SRSGs haben. Zum einen findet sich in Artikel 98 die Aussage, dass der Generalsekretär „alle sonstigen ihm [von den Hauptorganen] zugewiesenen Aufgaben wahr[nimmt]“. Über die Verwaltungsleitung hinaus steht es also beispielsweise der Generalversammlung oder dem Sicherheitsrat frei, den Generalsekretär mit der Ausführung einer bestimmten Aufgabe zu betrauen. Diese Bestimmung hat im Laufe der Jahrzehnte eine deutliche Konkretisierung gefunden: Der Generalsekretär kann danach im Auftrag der anderen Hauptorgane u.a. Vermittlungsmissionen übernehmen, Friedensoperationen leiten oder auch konzeptionelle Beschlussvorlagen zur Lösung diverser Probleme erarbeiten – wie etwa die bereits erwähnte „Agenda für den Frieden“ Boutros Ghallis, die die Funktionen der UNO nach dem Ende des Kalten Krieges neu ausrichten sollte. Im Falle der Mission im Sudan hat in diesem Sinne die Einsetzungsresolution der Mission (UN Doc. S/Res/1590 v. 24.03.2005) festgestellt, dass der Generalsekretär „through his Special Representative in Sudan“ alle Aktivitäten der UNO im Land koordinieren soll.

Der Generalsekretär ist jedoch nicht immer auf ein explizites Mandat eines anderen Hauptorgans angewiesen – und dies macht den politischen Kern der Bestimmungen von Artikel 99 aus: Danach kann er „die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats auf jede Angelegenheit lenken, die nach seinem Dafürhalten geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden“. So unspektakulär sich diese Bestimmung anhört, so groß ist die Konsequenz dieses Artikels. Der Generalsekretär wird hier gegenüber dem Organ, dem nach Art. 24 die „Hauptverantwortung“ für Frieden und

Sicherheit obliegt, mit einem ganz persönlichen Ermessensspielraum ausgestattet: Er kann und soll bestimmen, welche Situationen und Ereignisse in seinen Augen Gefährdungen darstellen. Schon Trygve Lie als erster Generalsekretär zeigte sich bewusst, dass diese Bestimmung einen großen Spielraum eröffnet. Denn um sein Urteilsvermögen nach Art. 99 anwenden zu können, braucht der Generalsekretär möglichst genaue Informationen, um die Lage auch richtig einschätzen zu können. Aus Art. 99 entwickelte sich mithin die von allen Amtsinhabern genutzte Kompetenz zur selbständigen Einsetzung so genannter „Fact-Finding-Missions“ (u.a. Partsch 1981: 61-2; Bourloyannis 1990; Boudreau 1991: 17-9), mit denen der Generalsekretär persönlich (oder wiederum durch SRSGs) Informationen vor Ort sammeln kann. Interessanterweise ist dann der Schritt von solchen bloß beobachtenden Missionen hin zu aktiv vermittelnden Initiativen nur gering. Tatsächlich haben die Generalsekretäre über Fact-Finding-Missions hinaus auch die Funktion so genannter „Good Offices“ (u.a. Pechota 1972; Franck 1995) genutzt, also das Angebot unparteilicher „guter Dienste“, in denen der Generalsekretär von verfeindeten Parteien als Kommunikationskanal oder gar als ausgleichender „Schiedsrichter“ genutzt werden kann. Anders als eine Aktion nach Art. 98 ist der Generalsekretär bei solchen Missionen nicht auf eine Ermächtigung durch ein anderes Hauptorgan angewiesen, sondern unternimmt diese Aktivitäten eigenständig. Dem System der Charta folgend handelt der Generalsekretär dabei in Verfolgung eines der Ziele und Prinzipien der Organisationen, das sich in Kapitel VI und seinen Ausführungen zur friedlichen Streitbeilegung findet. Grundlage seiner Handlung ist auch hier wieder eine strikt internationale Loyalität.

Es ist offensichtlich, dass der Generalsekretär dabei nicht persönlich an allen möglichen Konfliktherden „fact-finding“, „good offices“ oder die Leitung von Missionen übernehmen kann. Hier treten die SRSG als ganz praktische Notwendigkeit der Friedensarbeit der Vereinten Nationen auf: „[S]pecial representatives are conceived as surrogates for the Secretary-General, essentially as extensions of his person who do what the Secretary-General would and could do if he were personally present.“ (Puchala 1993: 82) Ihr Mandat ergibt sich entweder aus dem Auftrag eines Hauptorgans der Vereinten Nationen oder aus den skizzierten Eckpunkten einer politischen Kompetenz des Generalsekretärs. In beiden Fällen sind die vorgegebenen Mandatsformulierungen in der Regel unscharf und beinhalten keine konkrete Handlungsvorgabe für Entscheidungen vor Ort. Dies kann man jedoch auch positiv als Eröffnung eines persönlichen Handlungsspielraums deuten, in dem es auf den individuellen Stil und die Überzeugungen der jeweiligen Person ankommt. Umgekehrt bieten die

rechtlichen Grundlagen des Handelns dem SRSG keine Absicherung für den Fall, dass es zu Streitigkeiten um die Auslegung seines vagen Mandates kommt – siehe auch das Beispiel Pronks.

Die ersten Repräsentanten des Generalsekretärs, die in der offiziellen Liste der Bediensteten auftauchen waren Erik Colban als Personal Representative of the Secretary-General bei der UN Commission for India and Pakistan (United Nations Yearbook 1947-48: 814) sowie Alfred G. Kazin als Personal Representative of the Secretary-General in Korea (United Nations Yearbook 1950: 149). Beide wurden eingesetzt, um den Generalsekretär bei Vermittlungsbemühungen in einem Konflikt vor Ort zu repräsentieren. Besondere Aufmerksamkeit erhielt in den ersten Jahren der UNO auch die Berufung Graf Folke Bernadottes, der von der Generalversammlung zum „Mediator“ im arabisch-israelischen Konflikt eingesetzt wurde. Er stellte Bernadotte seinen Mitarbeiter Ralph Bunche zu Seite, der als „Chief Representative of the Secretary-General“ seit Mai 1948 mit Bernadotte zusammenarbeitete (Urquhart 1998: 158-179) und nach dessen Ermordung durch israelische Fanatiker die Verhandlungen zu Ende führte. Bunche erhielt für seine Arbeit 1950 den Friedensnobelpreis – ein weiterer Hinweis auf die potentielle Relevanz der Arbeit von Sondergesandten, deren Anzahl und Aufgaben mittlerweile deutlich angewachsen sind.

## **II. Aufgaben und Anforderungen von SRSGs**

Diese ersten Beispiele zeigen schon, dass es keine einheitliche Praxis der Benennung der Repräsentanten gibt (Pechota 1972: 73). Grundsätzlich deutet der Titel „Special Representative“ eher auf eine Aufgabe vom Sicherheitsrat oder der Generalversammlung während der „Personal Representative“ eher in eigenständigen „Guten Diensten“ des Generalsekretärs zum Einsatz kommt. Diese Unterscheidung ist jedoch nicht zuletzt durch die Aufnahme weiterer Titel wie „Envoy“, „Advisor“, „Head of Mission“ sehr unscharf geworden (Peck 2004: 337-338). Eine konsequente begriffliche Unterscheidung von unterschiedlichen Typen von Repräsentanten lässt sich nicht finden. Deshalb werden sie hier, wie in der wenigen vorhandenen Literatur, unter der Sammelbezeichnung SRSG behandelt. Formell haben die SRSGs oftmals für die Dauer ihres Einsatzes den Titel eines Under bzw. Assistant Secretary-General, was ihnen im Operationsgebiet insbesondere gegenüber Vertretern anderer internationaler Programme und Organisationen einen relativ hohen Status gibt. Je nach Mission erstatten sie dem Hauptquartier über das Department for Peacekeeping

Operations oder das Department for Political Affairs Bericht. Auch ihre Finanzierung variiert erheblich (siehe dazu UN Doc. A/C.5/50/72 v. 20.09.1996): Sie können auf der Basis einen befristeten Vertrages, auf der Basis der „when actually employed“-Regelung oder mit einer symbolischen Vergütung als „1 Dollar“-Anstellung bezahlt werden. Die Mittel für ihre Bezahlung kommen je nach Mission aus dem allgemeinen Budget der UNO, aus dem Haushalt für Friedenseinsätze oder aus Sonderzahlungen. Gelegentlich konnte der Generalsekretär sogar auf Gelder von privaten Stiftungen zurückgreifen, wie z.B. die Unterstützung der Ford Foundation (Vance/Hamburger 1997: 10). Trotz verbindender Elemente gibt es offensichtlich sehr unterschiedliche SRSGs, deren Aufgaben im folgenden etwas näher unterschieden werden sollen.

In einem Bericht aus dem September 1996 unterscheidet der damalige UNO-Generalsekretär Boutros-Ghali formal drei Kategorien von SRSGs: Kategorie A bezeichnet SRSGs, die vom Sicherheitsrat autorisiert wurden, Kategorie B zielt auf die SRSGs, die den Generalsekretär bei seinen Guten Diensten unterstützen und Kategorie C umfasst „andere“ hochrangige Beraterfunktionen (UN Doc. A/C.5/50/72 v. 20.09.1996, para. 4-5). Tatsächlich bietet sich sozusagen eine Unterscheidung zwischen Artikel 98-SRSGs (Autorisierung) und Artikel 99-SRSG (eigenständige Einsetzung) formal an. In der Praxis ist jedoch jede Einsetzung eines SRSG Gegenstand der Beratungen und Konsultationen zwischen Sicherheitsrat bzw. Generalversammlung und Generalsekretär. Letzterer bemüht im Übrigen die Kompetenz nach Artikel 99 nur äußerst selten als explizite Grundlage seines Handelns. Klärungsbedürftig scheinen in jedem die Fall die als „andere“ Beraterfunktionen benannten SRSGs. Dazu gehören etwa auf der aktuellen Liste von hochrangigen Bediensteten der „SRSG for Children in Armed Conflict“ (Radhika Coomaraswamy), der „Special Envoy for HIV/AIDS in Africa“ (Stephen Lewis), der „SRSG on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises“ (Gerard Ruggie), der „Special Advisor on the Alliance of Civilizations“ (Iqbal Riza), der „Special Advisor on the Global Compact“ (Klaus M. Leisinger) oder der „Special Envoy for Tsunami Recovery“ (Bill Clinton). Gemeinsam ist diesen SRSGs in der Regel eine thematische anstelle einer eingegrenzten geographischen Aufgabe. Sie beschäftigen sich mit einem grenzüberschreitenden Problem, arbeiten eher konzeptionell, wollen Aufmerksamkeit für bestimmte Fragestellungen erreichen: “These SRSGs are assigned to raise awareness of (...) major problems, to develop relevant policy, and to work with member states and the UN system to ensure that the problems receive appropriate attention and action.” (Peck 2004: 328-329) Im Gegensatz zu den SRSGs, die in

konkreten, geographisch lokalisierbaren Konflikten arbeiten, agieren die „thematischen“ SRSGs in der Regel vom Hauptquartier in New York aus. Sie werden häufig aus einem Kreis von „international notables qualified by their recognized competence and acknowledged integrity“ (Puchala 1993: 83) ausgewählt. Während ihre Arbeit durchaus wichtig ist, und sie mit 28 Posten fast die Hälfte der aktuellen SRSGs ausmachen, können sie im Rahmen dieses Beitrages nicht umfassend behandelt werden. Im Folgenden geht es also insbesondere um die im engeren Sinne in Vermittlung, Verhandlung, Friedenssicherung und Wiederaufbau involvierten SRSGs.

In einer Studie des Peace Implementation Network (im folgenden PIN-Studie), die aus einer Tagung mit mehreren SRSGs hervorging und Verbesserungsvorschläge für deren Arbeit erarbeiten sollte, heißt es über deren Aufgabe: „The SRSG’s overall purpose is to help prevent the re-occurrence of violent conflict and to help advance the peace process.“ (PIN 1999: 24) Unter dieser allgemeinen Zielbeschreibung unterscheidet Puchala drei klassische Aufgaben von SRSGs: 1. Gute Dienste, 2. Informationsbeschaffung und 3. die Wahrnehmung exekutiver Verantwortlichkeiten in einer Friedensmission (Puchala 1993: 84-85). In einer konkreten Mission sei es aber in der Regel gerade eine Mischung aus diesen drei Aufgaben, die der SRSG wahrnehmen sollte. Ähnlich hat denn auch UNO-Generalsekretär Kofi Annan auf einem Treffen der SRSGs im Jahre 2001 die vielfältigen Funktionen beschrieben: „First, you are, in a very real sense, the personification of the United Nations in the country or region in which you serve. Second, you are leaders of a peace process, the international community’s links and main interlocutors with the parties. Third you are the head of a peacekeeping operation or a political or peacebuilding mission, in which management is a key requirement. And fourth, I count on many of you to be the unifying force of all United Nations activities in the field – the political leader of the United Nations team in the country or region where you serve.“ (UN Doc. SG/SM/7760 v. 02.04.2001) Das Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations (DPKO 2003: 13) unterscheidet in ähnlicher Weise vier Aufgaben als „Facilitator of the political process“, „Head of the UN presence“, „Head of the UN mission“ und „Transitional administrator“. Auch hier kann der SRSG gleich mehrere „Hüte“ aufhaben oder aber Funktionen an seinen Stellvertreter delegieren.

Ähnlich wie der Generalsekretär selbst befinden sich also auch die SRSGs im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik, in dem sie als „part diplomat and part manager“ (PIN 1999: 13) arbeiten. Am ehesten lassen sich diese verschiedenen Aspekte der Aufgaben des SRSG

als vielgestaltiger Kommunikationsprozess beschreiben. Peck spricht von “constant negotiation with a wide range of actors” (Peck 2004: 327) zu denen sie das UNO-Hauptquartier, den Sicherheitsrat, die Konfliktparteien, Geberländer, Truppensteller, Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, die Zivilgesellschaft, die lokale Bevölkerung, andere Organisationen vor Ort und auch die Medien zählt. Nicht umsonst hat der Untergeneralsekretär für Politische Angelegenheiten, Ibrahim Gambari, die Vermittlungsbemühungen als „an increasingly crowded field“ (Gambari 2005) bezeichnet, in dem neben der Konfliktlösung auch das Management der unterschiedlichen Akteure, Interessen und Ressourcen wichtig ist. Denn all diese Kommunikationsanstrengungen dienen dazu, „to engender political support, to mobilize leverage, and to find the resources needed to sustain the mission and make a significant impact on the mission area.” (Peck 2004: 328) Schaut man sich etwa die Tätigkeitsbeschreibung Pronks aus der Einsetzungsresolution für UNMIS an, so findet man in diesem Sinne durchaus symptomatisch eine ganze Bandbreite von Aktivitäten: „The Security Council (...) 3. Requests the Secretary-General, through his Special Representative for Sudan, to coordinate all the activities of the United Nations system in Sudan, to mobilize resources and support from the international community for both immediate assistance and the long-term economic development of Sudan, and to facilitate coordination with other international actors, in particular the African Union and IGAD, of activities in support of the transitional process established by the Comprehensive Peace Agreement, and to provide good offices and political support for the efforts to resolve all ongoing conflicts in Sudan“ (UN Doc. S/Res/1590 v. 24.03.2005).

Ein solches Mandat ist sehr allgemein und bedarf notwendigerweise der persönlichen Interpretation, um die “overall direction for the mission from New York” in “day-to-day decision-making on the ground” (Peck 2004: 327) zu übersetzen. Neben einer Resolution eines Hauptorgans kann der SRSG allenfalls noch auf wenige Zeilen eines Ernennungsschreibens durch den Generalsekretär verweisen und/oder sich auf die mit dem Gastland verhandelten Vereinbarungen über den Status der Mission beziehen (PIN 1999: 52). Beides ist jedoch mehr oder weniger technisch/formal und bietet kaum konkrete Orientierung. Auch vor diesem Hintergrund und auf der Basis der Erfahrung ehemaliger SRSGs formuliert die PIN-Studie deutlich: „Appointed on an ad hoc basis, in exceptional circumstances, an SRSG’s role could be said to be defined by its lack of definition. SRSGs must act with ingenuity and flexibility consistent with a policy framework generally received from the Security Council and often characterized by only a weak consensus concerning the UN’s role.

In such a context, individuals matter greatly, and the success or failure of UN initiatives can rest on an SRSG's performance." (PIN 1999: 29) Es dürfte auf der Hand liegen, dass ein solches Aufgabenspektrum besondere Anforderungen an die Persönlichkeit der SRSG stellt. Die Studie nennt vier: „First, SRSGs must be effective diplomats able to assume a third-party role in resolving disputes and at the same time be willing and able to bring the full weight of the international community to bear on a problem, including offering negative assessments when necessary. Second, SRSGs must be practical but also visionary managers, capable of both effective planning and quick decision-making in rapidly changing political circumstances. Thirdly, an SRSG must be an effective communicator with the ability to convey persuasively his or her vision and the willingness to engage directly and personally the people of a war-torn society. Finally, the Secretary-General identified what he termed the moral dimension of the work of the SRSG. An SRSG speaks for the highest ideals of the international community, and is often asked to do so in the most inhospitable of circumstances, where war, violence, hatred and even genocide have left indelible marks on every person and every family." (PIN 1999: 30) Vor diesem Hintergrund ist (ganz im Sinne des Fragekatalogs vom Beginn) die Frage nicht unerheblich, wer denn eine solche Aufgabe wahrnimmt.

### **III. Auswahl und Profil der SRSGs**

Puchala unterscheidet „Insider“ und „Outsider“ (1993: 82-83). SRSGs können sich aus den Bediensteten der Vereinten Nationen rekrutieren oder von außerhalb der Weltorganisation kommen. In beiden Fällen müssen sie das Vertrauen des Generalsekretärs haben. Puchala verweist dabei besonders auf die Möglichkeit des Generalsekretärs, seine SRSGs aus „interpersonal networks of people whose international careers have intersected“ (1993: 83) zu rekrutieren. Mit anderen Worten fällt der Blick auf eine Gruppe von Persönlichkeiten mit ähnlichen Karriereverläufen sowie potentiell kompatiblen Erfahrungen und Überzeugungen. Daneben müssen die SRSGs aber natürlich auch die Akzeptanz der Konfliktparteien finden. Zu diesem Zwecke führt der Generalsekretär im Vorfeld einer Ernennung Konsultationen durch: Gesprächspartner sind dabei die Abteilungen für Friedenssicherungseinsätze und die Abteilung für politische Angelegenheiten, die betroffenen Konfliktparteien und je nach Mandat und Mission ausgewählte Mitgliedstaaten (Peck 2004: 326; PIN 1999: 39). Trotz intensiver Konsultation zeigt der Generalsekretär sich dabei äußerst bedacht auf seine alleinige Kompetenz zur Ernennung (im Sinne des genannten Artikels 101), die er nicht durch

Vorfestlegungen oder Einmischungen relativiert sehen will. Um dabei größtmögliche Flexibilität zu wahren, ist das Berufungsverfahren für die SRSGs kaum standardisiert: „[S]uccessive Secretaries-General have resisted formalizing, institutionalizing, or in any sense routinizing the appointing and dispatching of special representatives. Each mission is considered *sui generis*; each is instructed *ad hoc*, staffed as fully or meagrely as resources allow and executed as ambitiously or cautiously as the Secretary-General thinks appropriate.” (Puchala 1993: 84) Der Sicherheitsrat wird dabei in der Regel mit einem kurzen Brief informiert, in dem der Generalsekretär auf die „usual consultations“ verweist (so auch im Falle Pronks UN Doc. S/2004/503 v. 18.06.2004). Der Präsident des Sicherheitsrates antwortet mit einem ebenso knappen Schreiben, in dem er davon berichtet, dass der Rat die Entscheidung des Generalsekretärs zur Kenntnis genommen hat.

Doch wie sieht das Profil der ernannten SRSGs aus? Die Frage kann im Rahmen dieses Beitrags nur annähernd betrachtet werden. Dazu werden die am Stichtag des 1. November 2006 aktiven SRSGs näher betrachtet (vgl. <http://www.un.org/News/ossg/srsg/table.htm>). Aus den insgesamt 63 Personen werden zudem nur jene ausgewählt, deren Tätigkeit mit einem konkreten, geographisch zu lokalisierenden Konflikt zu tun haben – die thematischen SRSGs (sowie der eher dieser Kategorie zuzuordnende „Special Envoy for Humanitarian Needs in South Africa“ und der „Special Envoy for South Asia Earthquake“) bleiben dabei außen vor. Zum Stichtag umfasste die solchermaßen konsolidierte Liste 35 SRSG-Posten von denen allerdings vier nicht besetzt waren. Eine Auswertung der offiziellen Biographien der 31 SRSGs ergab eine Reihe von interessanten Übereinstimmungen (vgl. Tabelle 1): 20 der SRSGs (64,5%) haben vor ihrer Ernennung zum SRSG zeitweise im auswärtigen Dienst ihres Heimatlandes gearbeitet. Jeweils achtmal (25,8%) findet sich eine herausgehobene Tätigkeit an der Ständigen Vertretung ihres Landes bei den Vereinten Nationen bzw. in der Hauptstadt eines der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Das spricht dafür, dass diese Tätigkeiten sowohl die Erfahrung als auch die Kontakte für eine Ernennung zum SRSG liefern. Prominent findet sich aber auch die Tätigkeit bei anderen multilateralen Organisationen, die in 12 Fällen nachgewiesen werden konnte (38,7%). Ebenso viele künftige SRSGs haben zumindest zeitweise vor ihrer Ernennung als internationale Bedienstete bei den Vereinten Nationen gearbeitet. Auffällig auch, dass zeitweise Tätigkeit an einer Universität mit 13 Nachweisen (41,93) stark vertreten ist. Siebenmal ließ sich die Mitarbeit an internationalen Kommissionen bzw. Berichten feststellen (22,6%). Die vorliegenden Angaben zum Alter der SRSGs liegen mit einem Durchschnitt von knapp 63 Jahren eng beieinander –

der jüngste ist 53 und der älteste 79 Jahre. Alle ausgewählten SRSGs waren männlich; eine Dominanz, die sich bei Hinzuziehung der thematischen SRSGs nur etwas mildert. Ein äußerst bedeutendes Charakteristikum scheint der Umstand zu sein, dass 17 (54,8%) der 31 amtierenden SRSGs bereits zuvor als SRSG tätig waren. Dies bestätigt abermals den Eindruck, dass wir es mit einer Akteursgruppe zu tun haben, deren Qualifikationen und Einsatzmöglichkeiten nicht nur an einen konkreten Konfliktfall gebunden sind. Der nächste Abschnitt widmet sich darauf aufbauend der Frage, welche Bedeutung die SRSGs für die Konfliktbearbeitung und die Friedenssicherung seitens der Vereinten Nationen haben.

#### **IV. Erfolg und Misserfolg der SRSGs**

Drei Aspekte sollen hier kurz behandelt werden: Die Bedeutung der SRSGs für die Missionsstruktur vor Ort, ihre Bedeutung in der Kommunikation mit dem Sicherheitsrat und schließlich die Frage nach dem Zusammenhang zwischen SRSGs-Präsenz und Konfliktbeendigung.

1. Spätestens mit dem Reformbericht Annans aus dem Jahre 1997 wurde dem jeweiligen SRSG die höchste Autorität innerhalb der verschiedenen UN-Programme und Organisationen „im Feld“ übertragen. Das ist angesichts der notorischen „turf clashes“ (PIN 1999: 45) etwa zwischen verschiedenen Sonderorganisationen mit unterschiedlichen Ressourcen und Interessen eine durchaus bemerkenswerte Entwicklung, die im Zusammenhang mit der Etablierung einer UN-Präsenz „unter einer Flagge“ steht (UN Doc. A/57/387 v. 09.09.2002, para. 10). Integrierte Missionen mit gemeinsamen Einschätzungen der Lage und strategischen Zielvereinbarungen lösen seit einigen Jahren kontraproduktive Rivalität zwischen den verschiedenen UN-Programmen vor Ort ab (siehe dazu auch den Brahimi-Bericht UN Doc. A/55/305-S/2000/80, 21.08.2000, para. 198-245). Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen hat diese Entwicklung durch Einführung so genannter Resident Coordinators vorangetrieben (PIN 1999: 31-34; 45-50). Bestehende Resident Coordinators übernehmen häufig die Rolle des Stellvertreters des SRSG. Gleichwohl gilt auch weiterhin: „An SRSG in the field faces, in miniature, many of the same difficulties facing the Secretariat on a global scale, in particular the challenge to coordinate the decentralised UN system.“ (PIN 1999: 5) Aus vielfältiger Erfahrung formuliert die PIN -Studie: „UN agencies watch closely the statements and actions of the Secretary-General, or more generally of the Secretariat, for signs of an SRSG’s relative strength or weakness with Headquarters.“ (PIN 1999: 19) Wenn der

SRSG etwa zugleich die Verhandlungen mit Geberländern führen kann und die UNO-Mission bei multilateralen Konferenzen nach außen hin vertritt, spricht dies – auch gegenüber den Konfliktparteien – für einen starken SRSG, der auch relevant für die Frage der Zuteilung internationaler Hilfsmittel ist. Als „Head of mission“ hat ein SRSG die „authority over all its components, as well as all aspects of its management and functioning“ (Peck 2004: 327) – konkret muss er jedoch immer wieder aufs Neue verschiedene Arbeitskulturen und Prioritäten der UN-Einheiten vor Ort harmonisieren: im Wesentlichen also wieder eine Kommunikationsaufgabe im oben beschriebenen Sinne. Dass es sich dabei nicht um eine bloße Verwaltungsoptimierung handelt, wird durch sowohl durch die Ergebnisse des „Peace Implementation“-Projekts der International Peace Academy (Jones 2001) als auch die Empfehlungen der Joint Utsein Study of Peacebuilding (Smith 2004) eindringlich belegt: „There can be little doubt that there is a high correlation between effective strategic coordination and the presence and good management of an SRSG or equivalent.“ (Jones 2001: 10) Jones hält diese Frage für eine der entscheidenden Faktoren beim Erfolg einer Peacebuilding-Mission – und betont, dass es dabei sehr auf die Persönlichkeit und den Charakter des SRSG ankommt. In der Summe urteilt die PIN-Studie: „Bringing coherence to the UN presence in the field is a major challenge faced by any SRSG.“ (PIN 1999: 25) Hier kann ein also ein SRSG ganz persönlich wichtige Erfolgsfaktoren der Mission mitbestimmen.

2. Eine ebensolche Einflussnahme ist den SRSGs prinzipiell auch in der Kommunikation mit dem Sicherheitsrat eröffnet. So ist die Verlängerung und ggf. Modifizierung des Mandates für die Friedenssicherung seitens des Rates wesentlich abhängig von den Informationen, die der Generalsekretär in periodischen Berichten vor dem Rat vorstellt. Diese Berichte werden hauptsächlich von den SRSGs verfasst, denen auf diese Art und Weise eine wichtige Definitionsmacht über einen Konflikt zukommt (vgl. dazu auch Peck 2004: 326-331). Kofi Annan hat den SRSGs zudem die Gelegenheit gegeben, direkt vor dem Sicherheitsrat aufzutreten (siehe wiederum das Beispiel Pronks). Über diesen Austausch fällt es den SRSGs zumindest indirekt zu, die Ziele und Strategien zu beeinflussen. Ganz in diesem Sinne hatte – um abermals beim Beispiel des Sudan zu bleiben – Pronk im September einen spezifischen Fünf-Punkte-Plan vorgelegt, der weitreichende politische Implikationen enthielt, in dem er unter anderem empfahl, auf bisherige Nicht-Teilnehmer am Friedensprozess zuzugehen und diese nicht zu sanktionieren (Pronk 2006). Für Peck sind solche konkreten Weiterentwicklungen des Mandats keine Ausnahme, sondern konstitutiver Teil der Rolle des Generalsekretärs, des Sekretariats und nicht zuletzt des SRSG: „It is important, therefore, that

the Secretary-General, the departments, and the SRSGs view themselves not as passive recipients of mandates but rather as key actors who can, through their careful analysis and well-argued recommendations, assist the Council in the formulation or tailoring of appropriate mandates.” (Peck 2004: 330) Aldo Ajello, SRSG in Mozambique, berichtet davon, dass er sich zur Absicherung seiner Vorgehensweise eine Art „mini-Security Council“ aus wichtigen Botschaftern zusammengestellt habe: „What I was doing was simple. When I briefed them each week, I was basically dictating the reports they would write to their capitals – which had two good results. First, I knew they were sending the right information. Second, I knew they were all sending the same information at the same time. So, all the capitals were reacting in the same way.” (zit. in Peck 2004: 333) Diese Einflussnahme auf die Willensbildung im Sicherheitsrat wird dann besonders deutlich, wenn – wie im Falle Jean Arnaults in Guatemala – ein SRSG vor Übernahme seines Amtes und vor Beginn der Friedensmission bereits „Mediator“ bei den Friedensverhandlungen war und auf diesem Wege zumindest die Option hatte, indirekt Einfluss auf den Zuschnitt seines späteren Mandates zu nehmen. Über ihre Involvierung vor Ort und ihrem Informationsvorsprung verfügen SRSGs mithin über ein nicht zu unterschätzendes Gestaltungspotential in der Entwicklung von Handlungsoptionen für die internationale Gemeinschaft.

3. Der 2005 zum ersten Mal veröffentlichte Human Security Report (HSR) diagnostiziert einen deutlichen Rückgang in der Anzahl innerstaatlicher Konflikte seit den 1990er Jahren. Als Gründe dafür nennt er u.a. das Ende kolonialer Auseinandersetzungen, den Anstieg an demokratisch verfassten politischen Systeme oder höhere internationale Aufmerksamkeit für innerstaatliches Verhalten etc. (siehe auch Marshall/Gurr 2005). Besonders hebt er jedoch den „upsurge of international activism“ (HSR 2005: 150) als „the single best explanation for the extraordinary decrease“ in innerstaatlichen Konflikten seit Beginn der 90er Jahre (155) hervor. Zum Beweis werden verschiedene Eckdaten genannt, die in den neunziger Jahren dramatisch gewachsen sind: „UN preventive diplomacy missions“ sind von einer (1990) auf sechs (2002) gestiegen; „UN peacemaking missions“ im gleichen Zeitraum von 4 auf 15; die Anzahl der so genannten „Friends of the Secretary-General“ (Staatengruppen, die aktiv einen Friedensprozess vorantreiben; Whitfield 2004) wuchs von 4 (1990) auf 28 (2003) und schließlich verdoppelte sich die Anzahl der „UN peacekeeping operations“ (PKOs) zwischen 1988 and 2004 (7 auf 16). Der HSR zeigt sich selbst der Tatsache bewusst, dass diese „Belege“ eher plausibel als abgesichert erscheinen und fordert deshalb mehr Forschungsanstrengungen zur besseren Ermittlung relevanter Variablen für die Erklärung des

drastischen Rückgangs innerstaatlicher Konflikte. Tatsächlich zeigt ein näherer Blick auf die eindrucksvoll angewachsenen Peacekeeping Operations, dass diese wohl kaum signifikant mit dem Rückgang innerstaatlicher Konflikte in Zusammenhang gebracht werden können (vgl. zum folgenden Fröhlich/Bütöf/Lemanski 2006). Betrachtet man den Zeitraum zwischen 1992 und 2004 und konzentriert den Blick auf jene innerstaatlichen Konflikte, die unter die Bedingungen des Uppsala-Modells als aktive Konflikte gelten und deren Anzahl sich tatsächlich von 35 in 1992 auf 21 in 2004 deutlich (-40%) reduziert hat (siehe die Daten auf <http://www.pcr.uu.se/database/> sowie Wallensteen 2002), dann können im gleichen Zeitraum nur zwischen 5 und 10 Peacekeeping-Missionen durch Dislozierung in einem der Konflikte als relevant erachtet werden. Zudem steigt ihre Anzahl nicht kontinuierlich, sondern kann als eher gleichmäßig beschrieben werden (1992: 5, 2004: 8).

Dieses Ergebnis ist nicht gar so überraschend, da die Friedens- und Konfliktforschung eine Reihe verwandter Einsichten gewonnen hat: In einer Untersuchung der PKOs zwischen 1948 und 2002 beobachteten Heldt and Wallensteen einen Trend, nach dem PKOs vornehmlich in zwischen- und weniger in innerstaatlichen Konflikten zum Einsatz kommen. Letzere würden mehr und mehr von regionalen Akteuren bearbeitet (2004 : 9-12). Doyle and Sambanis stellten zudem bei ihrer Auswertung von peacebuilding-Bemühungen in 124 Fällen nach dem zweiten Weltkrieg unterschiedliche Wirkgrade von verschiedenen UN Missionen fest: *UN Mediation* wird für sich genommen als „insufficient strategy“ (2000: 791) beschrieben; *UN enforcement operations* befördern das Ende gewalttätiger Auseinandersetzungen, sind jedoch auch nicht ausreichend in der Verstetigung des Friedens. *UN observer missions* bescheinigen sie „a positive, although not large or significant difference“ während das eindeutige Urteil über *traditional peacekeeping* lautet, dieses sei „not at all significant in enhancing the prospects for PB [peacebuilding] success“. Im Gegensatz dazu heben Doyle und Sambanis so genannte *multidimensional PKOs* hervor, die über die Sicherung eines Waffenstillstandes hinausgehen und nicht nur auf militärische Mittel setzen, sondern das ganze Spektrum der Konfliktbearbeitung von der Prävention bis zum Wiederaufbau abdecken. Diese Operationen sind nach Doyle und Sambanis „extremely significant and positively associated with strict PB“. Dabei handelt es sich in der Regel um genau jene Operationen, die von SRSGs geleitet werden und in denen diese versuchen, gleichzeitig ökonomische, soziale, politische und militärische Aspekte eines Konfliktes zu bearbeiten (siehe auch Peacekeeping 2003; Schneckener 2005). Das bringt uns also wieder zurück zu den SRSGs. Ermittelt man deren Präsenz nach den gleichen Kriterien wie die der eben diskutierten PKOs, dann scheint der

Rückgang innerstaatlicher Konflikte deutlicher mit dem Einsatz von SRSGs als mit dem Einsatz von PKOs zusammenzuhängen. Die Zahl der SRSGs pendelt im Untersuchungszeitraum zwischen 4 und 22 und steigt in der Tendenz deutlich an (1992: 4, 2004: 17). Wenn multidimensionale Operationen im Sinne von Doyle und Sambanis der viel versprechendste Weg zu nachhaltigem Peacebuilding sind, dann lenkt dies zwangsläufig den Blick wieder auf die SRSGs.

## **V. Fazit und Ausblick**

Dieser Beitrag konnte nur einige Aspekte zu den SRSGs erhellen. Gleichwohl dürfte ihre Rolle als neue Akteure des internationalen Regierens im eingangs genannten Sinne deutlich geworden sein. Immer wieder wurde der ganz persönliche Spielraum bzw. die „wide latitude“ (Puchala 1993: 94) von SRSGs deutlich: Von der abgeleiteten rechtlichen Grundlage nach der Charta bis hin zu Mandatsauslegung und Missionsmanagement. Unklare Mandate und unsichere Situationen erhöhen den Einfluss individueller Faktoren in der Politik (so auch Byman/Pollack 2001). Damit drängt sich wiederum das Verhältnis von „agency“ und „structure“ auf, das eingangs im Sinne der Strukturierungstheorie als gegenseitige Beeinflussung verstanden wurde. Nach der näheren Beschäftigung mit den SRSGs können nun annäherungsweise zwei Ergebnisse aus dem Zusammenhang der agency-structure Debatte auf sie angewendet werden. Zum einen scheint zu ihrer Analyse die von Cerny getroffene, doppelte Unterscheidung zwischen „tight“ bzw. „loose structural coherence“ auf der einen Seite und „structure bound“ bzw. „transformational actor orientation“ auf der anderen Seite hilfreich zu sein (Cerny 2000). Bezogen auf den eingangs erwähnten, prinzipiell transformatorischen Auftrag der SRSGs und die relativ offene gesellschaftliche, nationale, regionale und internationale Struktur im Nachgang eines bewaffneten Konflikts könnte man einige Arten von SRSG-Tätigkeit unter den Typ 4 der von Cerny unterschiedenen Strukturierungsprozesse fassen – also als „articulated restructuring“ (437) unter den Bedingungen gleichermaßen hoher Gestaltungsmöglichkeit wie Unsicherheit. Dabei bietet in einer Analogie zu der von Cerny betrachteten Globalisierung eine Post-Konflikt-Situation dem Akteur „a complex range of opportunities and constraints“ (440-441), mit denen ein SRSG umgehen muss. SRSGs sind wesentlich auf Kommunikationsprozesse und Überzeugungsarbeit angewiesen. In den Kategorien von Finnemore und Sikkink könnte man sie als „norm entrepreneurs“ (896) bezeichnen, denen es in einem umfassenden Sinne um die Neustrukturierung der gesellschaftlich und politisch als akzeptabel geltenden Institutionen

und Umgangsformen nach der Erfahrung gewalttätiger Konflikte, Unterdrückung und Intoleranz geht. Die Vermittlung von Normen (im Sinne der Anforderungen der Charta und spezifisch des Artikel 100) ist dabei gleichwohl auf aktive politische Arbeit angewiesen (siehe das Bemühen um Unterstützung der Mitgliedstaaten und Konfliktparteien, die Einwerbung und Entscheidung über Ressourcen etc.), die davon ausgeht, dass die Konfliktparteien Normen nicht aus sich selbst heraus übernehmen, sondern Anreize (positiver wie negativer Art) brauchen, die die Annahme dieser Normen als in ihrem Interesse befindlich erachten. Finnemore und Sikkink benutzen für diese Arbeit in ihrem Zusammenhang den Begriff der „strategic social construction“: „[T]hese actors are making detailed means-ends calculations to maximize their utilities, but the utilities they want to maximize involve changing the other players’ utility function in ways that reflect the normative commitments of the norm entrepreneurs.“ (910) Wenn auch in anderem Kontext gewonnen, so bietet diese Charakterisierung doch einige Parallelen für die konkrete Situation von SRSGs. Dies gilt ebenso für den Stellenwert von Überzeugungsarbeit (persuasion) als modus operandi von „norm entrepreneurs“, durch den Finnemore und Sikkink „agency“ und „structure“ miteinander verbinden: „Persuasion is central to most of the empirical case studies about normative influence and change. It is the mission of norm entrepreneurs: they seek to change the utility functions of other players to reflect some new normative commitment. Persuasion is the process by which agent action becomes social structure, ideas become norms, and the subjective becomes the intersubjective.“ (914) Das Verständnis der SRSGs als „norm entrepreneurs“ ermöglicht mithin ihre genauere Verortung im Spannungsfeld von „agency“ und „structure“.

Wie gezeigt, hat die Bedeutung der SRSGs dabei in den letzten Jahren sowohl nach ihrer Anzahl als auch nach ihren Aufgaben zugenommen. Für die Amtszeit Boutros-Ghali kann man feststellen, dass dieser die SRSGs „into one of the most intriguing and promising aspects of UN diplomacy of the post-Cold War era“ (Vance/Hamburger 1997: 2) entwickelt hat und ähnlich urteilt Peck für die Amtszeit Annans, dass die SRSGs „a major instrument for carrying out the Council’s work in the area of peace and security“ (325) seien. In der Summe bedeutet dies „the coming-of-age of UN mediation as it emerges from the gentlemanly and frequently last-minute practice of the Secretary-General’s ‘good offices’ into a more rigorous and finely tuned part of UN core business.“ (Griffiths 2005: 3) Das Modell der SRSGs scheint im Übrigen so erfolgsversprechend, dass mittlerweile auch die Europäische Union im Rahmen der GASP und auf der Basis von Artikel 18 des Amsterdamer Vertrages ihre eigenen Special

Representatives einsetzt (EU Council Secretariat 2005). Als erster EUSR wurde mit Aldo Ajello ein Diplomat für die Region der Großen Seen ernannt, der zuvor mehrfach als SRSG tätig war. Blickt man zudem auf Fulliloves Untersuchung zum Einsatz der Sondergesandten des US-Präsidenten, so erscheinen diese als Akteurstypus geradezu unverzichtbar für eine erfolgreiche Diplomatie unter komplexen Bedingungen (Fullilove 2005).

Innerhalb der Reformdebatte der Vereinten Nationen zeigen sich erste Anzeichen für einen Ausbau und die systemische Auswertung der SRSG-Einsätze. So schlug das von Kofi Annan eingesetzte High-Level Panel zu Sicherheitsfragen angesichts der gestiegenen Nachfrage an Vermittlungsmissionen vor, die Ausbildung und Vorbereitung der SRSGs stärker zu institutionalisieren und der Abteilung für Politische Angelegenheiten mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen (A more secure world 2004, para. 101). Tatsächlich haben die Vereinten Nationen seit einiger Zeit über UNITAR ein „Program for Briefing and Debriefing Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General“ gestartet und die erwähnten Treffen der SRSGs sind ebenso eine Folge dieser Überlegungen. Hier wird versucht, „lessons learned“ und gemachte Erfahrungen weiterzugeben. Eine „Peacemaker-Datenbank“ befindet sich im Aufbau (<http://peacemaker.unlb.org>). Annan hat die Forderungen des High Level Panel in seinem eigenen Reformbericht aufgenommen und u.a. in der Etablierung eines „peacebuilding support office“ konkretisiert (In larger Freedom 2005: para. 189). Im Gipfel-Dokument 2005 betonen die Mitgliedstaaten zudem den Willen zur Stärkung der Guten Dienste des Generalsekretärs, worunter insbesondere die SRSG-Tätigkeiten fallen (UN Doc. A/60/L.1, 15 September 2005, para. 76). Es ist deshalb mehr als nur höfliche Anerkennung, wenn Generalsekretär Annan vor dem SRSG-Forum betonte: “[Y]ou personally have the power to make an enormous difference.” (UN Doc. SG/SM/7760 v. 02.04.2001) Deshalb sollten die SRSGs auch weitere Aufmerksamkeit in der politikwissenschaftlichen Forschung erhalten. Abschließend können nur einige mögliche Wege angedeutet werden.

1. Ein erster Schritt besteht in der möglichst umfassenden Ermittlung der wesentlichen Daten zu den SRSGs. Wie bereits beschrieben ist dies nicht einfach. Selbst in der Abteilung für politische Angelegenheiten in New York wird unter dem Druck des Managements laufender Operationen keine kontinuierliche bzw. über die Jahrzehnte hinweggehende Liste der SRSGs geführt. Einige SRSGs tauchen im Übrigen gar nicht offiziell als solche auf, da der Charakter

ihres Einsatzes höchst vertraulich ist (Vance/Hamburger 1997: 2). Gleichwohl sollte es möglich sein, weitere Daten über Profil, Mandat, Einsatzdauer etc. systematisch zu ermitteln.

2. Daneben bieten sich weitere, auch vergleichende Studien zu einzelnen Missionen oder zu einzelnen SRSGs an. Nur auf diesem Wege wird eine genauere Abbildung der politisch-diplomatischen und Management-Leistung möglich sein. Mehrfach-SRSGs wie Ajello, Lakdhar Brahimi, Martti Ahtissari oder aber Vermittlungen wie die zwischen Iran und Irak bieten Gelegenheit zu fokussierten Studien und könnten auf „best practices“ in Prävention, Friedenssicherung und Wiederaufbau zielen. Hierbei ist gelegentlich der Rückgriff auf Memoiren von SRSGs möglich (u.a. Ould-Abdallah 2000; Holl 2002; Marker 2003).

3. Darüber hinaus scheint die nähere Beschäftigung mit den politischen, strategischen und wertbezogenen Überzeugungen der SRSGs ein Schlüssel, um ihrer Rolle etwas näher zu kommen. Sie handeln in Situationen struktureller Unsicherheit ohne Möglichkeit des Rückgriffs auf Präzedenzfälle: SRSGs „almost always have to navigate by sight“ (PIN 1999: 25). In solchen Situationen treten besonders deutlich die „cognitive maps“ bzw. „operational codes“ von Personen zutage und werden handlungsleitend (vgl. Axelrod 1976; George 1971).

4. In normativer Hinsicht bietet sich insbesondere die Ausübung von „wide-ranging executive authority“ (Peck 2004: 328) durch SRSGs wie im Kosovo oder in Ost-Timor als Gegenstand näherer Untersuchung an. Die PIN-Studie formuliert lapidar: „In an interim or transitional administration, the SRSG exercises executive and legislative powers that directly affect the population.“ (PIN 1999: 15) Dies kann und sollte unter den demokratietheoretischen Gesichtspunkten von Legitimation und Partizipation hinterfragt werden. Hinzu kommen im engeren Sinne ethische Fragen nach der Teilhabe von „spoilern“ an Wiederaufbauleistungen, dem Ein- und Ausschluss von gesellschaftlichen Gruppen in Friedensprozessen u.v.m.

5. Potentiale und Grenzen des Einsatzes von SRSG können im skizzierten Sinne auf mehrfache Art und Weise weiter ausgelotet werden. Die „Macht“ der SRSGs scheint eine primär auf Kommunikation basierende, sehr fragile Größe zu sein, weshalb sie neben dem verwies auf „norm entrepreneurs“ vielleicht am ehesten in den Dimensionen des Machtbegriffs von Hannah Arendt gedacht und verstanden werden kann (Arendt 1996, Fröhlich 2002: 95-99). Zugleich sollten die Faktoren des Scheiterns im Amt, die ja auch im eingangs zitierten Beispiel Pronks enthalten sind, näher betrachtet werden. Das deutet zum

einen auf den Faktor Persönlichkeit: „Special representatives are surrogates for the Secretary-General, but none of them have been clones: they have brought to their missions outstanding diplomatic skills and rich, independent thinking that have proven functional time and again. But several special representatives have also been, or aspired to be, international political actors in their own right.” (Puchala 1993: 94) Zum anderen sind Potentiale und Grenzen der SRSGs aber zugleich Ableitungen des jeweiligen Verständnisses nationaler Souveränität – eines Konzepts, das gegenwärtige vielfältige Wandlungen erfährt (Fröhlich 2005). Auch dies deutet wieder auf das im Rahmenthema formulierte Spannungsfeld von „agency vs. structure.“

## Literaturverzeichnis

- A more secure world: Our shared responsibility (2004), Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York.
- Arendt, Hannah (1996), Macht und Gewalt, München 12. Auflage.
- Axelrod, Robert (1976) (Hrsg.), Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites, Princeton/New York.
- Bloomfield, Steve (2006), Sudan expels UN envoy over Darfur military losses, in: The Independent v. 23.10.2006, S. 24.
- Boudreau, Thomas E. (1991), Sheathing the Sword. The U.N. Secretary-General and the Prevention of International Conflict, New York.
- Bourloyannis, M.-Christiane (1990), Fact-finding by the Secretary-General of the United Nations, in: New York Journal of International Law and Politics 23, S. 641–69.
- Byman, Daniel L./Kenneth M. Pollack (2001), Let Us now praise Great Men. Bringing the Statesman Back In, in: International Security 25:4, S. 107-146.
- Cerny, Philip P. (2000), Political Agency in a Globalized World: Toward a Structural Approach, in: European Journal of International Relations 6:4, S. 435-463.
- Clayton, Jonathan (2006), US call for action as darfur monitor expelled, in: The Times v. 24.10.2006, S. 43.
- Doyle, Michael W./Nicolas Sambanis (2000), International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis, in: American Political Science Review 94:4, S. 779-801.
- EU Council Secretariat (2005), Factsheet EU Special Representatives (EUSRs), Brussels.
- Finnemore, Martha/Kathryn Sikkink (1998), International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52:4, S. 887-917
- Franck, Thomas M./Georg Nolte (1995), The Good Offices of the UN Secretary-General, in: Adam Roberts/Benedict Kingsbury (Hrsg.), United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations, Oxford, S. 143-82.
- Fröhlich, Manuel (2002), Dag Hammarskjöld und die Vereinten Nationen. Die politische Ethik des UNO-Generalsekretärs, Paderborn u.a.
- Fröhlich, Manuel (2005), Lesarten der Souveränität, in: Neue Politische Literatur 50:1, S. 19-42.
- Fröhlich, Manuel/Maria Büttof/Jan Lemanski (2006), Mapping UN Presence. A Follow-Up to the Human Security Report, in: Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization 81:2, S. 13-23.

- Fullilove, Michael (2005), All the President's Men. The Role of Special Envoys in U.S. Foreign Policy, in: Foreign Affairs 84:2, S. 13-18.
- Gambari, Ibrahim A. (2005), To improve U.N. peace brokering, in: Washington Times v. 05.10.2005.
- George, Alexander L. (1971), The „Operational Code“: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making, in: Erik P. Hoffmann/Frederic J. Fleron Jr. (Hrsg.), The Conduct of Soviet Foreign Policy, Chicago/New York, S. 165-190.
- Griffiths, Martin (2005), Talking Peace in a Time of Terror: United Nations Mediation and Collective Security, Geneva.
- Heldt, Birger/Peter Wallensteen (2004), Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948-2004, Sandöverken.
- Holl, Norbert Heinrich (2002), Mission Afghanistan. Erfahrungen eines UNO-Diplomaten, München.
- Human Security Center (2005), Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century (HSR 2005), Vancouver.
- In larger Freedom (2005), Towards Development, Security and Human Rights for all. Report of the Secretary-General, New York.
- Jones, Bruce D. (2001), The Challenges for Strategic Coordination: Containing Opposition and Sustaining Implementation of Peace Agreements in Civil Wars, New York.
- Marker, Jamsheed (2003), East Timor. A Memoir of the Negotiations for Independence, Jefferson/London.
- Marshall, Monty G./Ted Robert Gurr (2005), Peace and Conflict 2005. A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements, and Democracy, College Park.
- Moore, Jonathan (1996), The UN and Complex Emergencies. Rehabilitation in Third World Transitions, Geneva.
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (1980, 1992, 2006), United Nations Handbook, Wellington.
- Ould-Abdallah, Ahmedou (2000), Burundi on the Brink 1993-1995. A UN Special Envoy reflects on Preventive Diplomacy, Washington.
- Partsch, Karl-Josef (1981), Fact-finding and Inquiry, in: EPIL Vol.1, S. 61–2.
- Peace Implementation Network (1999): Command from the Saddle: Managing United Nations Peace-Building Missions, Oslo.
- Peacekeeping Best Practices Unit (2003), Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, New York.

- Pechota, Vratislav (1972), *The Quiet Approach. A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace*, New York.
- Peck, Connie (2004), *Special Representatives of the Secretary General*, in: David M. Malone (Hrsg.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, Boulder/London, S. 325-339.
- Pronk, Jan (2006), *Statement on Sudan and Darfur to the UN Security Council, October 2006*  
<http://www.janpronk.nl>
- Puchala, Donald J. (1993), *The Secretary-General and his Special Representatives*, in: Leon Gordenker/Benjamin Rivlin (Hrsg.), *The Challenging Role of the UN Secretary-General. Making „The Most Impossible in the World” Possible*, Westport, Conn./London, S. 81-97.
- Raman, K. Venkata (1977) (Hrsg.), *Dispute Settlement through the United Nations*, Dobbs Ferry.
- Schneckener, Ulrich (2005), *Frieden Machen: Peacebuilding und Peacebuilder*, in: *Die Friedenswarte* 80:1-2, S. 17-39.
- Smith, Dan (2004), *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*, Oslo.
- Sudan Tribune Editorial (2006), *Sudan’s dictatorial shift and Pronk’s expulsion v. 23.10.2006*  
<http://www.sudantribune.com>
- United Nations Yearbook (1947-48/1950), New York.
- Urquhart, Brian (1998), *Ralph Bunche. An American Life*, New York/London.
- Vance, Cyrus R./David A. Hamburger (1997), *Pathfinders for Peace. A Report to the UN Secretary-General on the Role of Special Representatives and Personal Envoys*, New York.
- Wallensteen, Peter (2002), *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*, London/Thousand Oaks/New Dehli.
- Wendt, Alexander (1987), *The agent-structure problem in international relations theory*, in: *International Organization* 41:3, S. 335-370.
- Whitfield, Teresa (2004), *Groups of Friends*, in: David M. Malone (Hrsg.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21<sup>st</sup> Century*, Boulder/London, S. 311-324.
- Young, Oran R. (1967), *The Intermediaries. Third Parties in International Crises*, Princeton.

**Tabelle 1: Ausgewählte SRSGs 2006**

	Country	Title	Name	Country of Origin	UN Mission	DoA	L	E	J	P5	SR	PM	OM	IS	IC	AC	Age	
Africa	African Region	SASG on Africa	Legwaila Joseph Legwaila	Botswana		01.05.2006		FM			X	X	X				1937	
		SASG on Africa	Mohamed Sahnoun	Algeria		19.12.1997		FM		X	X	X	X		X			
	Burundi	SRSG and HoM (Acting)	Nureldin Satti	Sudan	ONUB	01.04.2006		FM		X	X		X	X		X		1946
	Central African Republic	RSG and HoO	Lamine Cissé	Senegal	BONUCA	16.07.2001		AF, MI										
	Côte d'Ivoire	SRSG for Côte d'Ivoire	Pierre Schori	Sweden	UNOCI	01.04.2005	X	FM, MI				X	X		X	X		1938
	Democratic Republic of the Congo	SRSG for the Democratic Republic of the Congo	William Lacy Swing	USA	UNOM in the DRC	01.07.2003		FM			X					X		1934
	Great Lakes Region	SRSG for the Great Lakes Region	Ibrahima Fall	Senegal		16.07.2002		FM, MI				X	X	X	X	X		1942
	Guinea-Bissau	RSG and HoUNOGBIS	Shole Omoregie	Nigeria	UNOGBIS	06.10.2006		FM, MI						X				1946
	Horn of Africa	SE for the Humanitarian Crisis in the Horn of Africa	Kjell Magne Bondevik	Norway		03.02.2006	X	PM, FM							X			1947
	Liberia	SRSG for Liberia	Alan Doss	United Kingdom	UNMIL	15.08.2005					X			X				
	Sierra Leone	ERSG for the UNIOSIL	Victor da Silva Angelo	Portugal	UNIOSIL	01.01.2006					X			X	X	X		1949
	Somalia	SRSG for Somalia and HoUNPOS	François Lonseny Fall	Guinea	UNPOS	03.05.2005		PM, FM		X		X	X			X		1949
Sudan	SRSG for Sudan	Jan Pronk	Netherlands	UNMIS	01.08.2004		MI						X	X	X		1940	
West Africa	SRSG and HoO	Ahmedou Ould-Abdallah	Mauritania	UNOWA	19.07.2002		FM			X		X					1940	
Western Sahara	PESG for Western Sahara	Peter van Walsum	Netherlands		26.07.2005		FM		X		X	X					1934	
Americas	Latin American Region	SASG on Latin American Issues	Diego Cordovez	Ecuador		01.04.1999		FM			X		X	X				
	Guyana-Venezuela	PRSG on the Border Controversy between Guyana and Venezuela	Oliver Jackman	Barbados		26.10.1999			X			X	X	X				
	Haiti	SRSG and HoM (Acting)	Edmond Molet	Guatemala	MiINUSTAH	01.06.2006	X	FM		X		X			X		1951	
Asia and the Pacific	Afghanistan	SRSG for Afghanistan	Tom Koenigs	Germany	UNAMA	16.02.2006		CG, FM		X				X	X		1944	
	Cambodia	SRSG on the situation of human rights in Cambodia	Yash Ghai	Kenya		01.11.2005									X		1948	
	Nepal	PRSG in Nepal for Support to the Peace Process	Ian Martin	United Kingdom		25.08.2006					X							
	Tajikistan	RSG for Tajikistan	Vladimir Sotirov	Bulgaria	UNTOP	01.10.2002												
Europe	Cyprus	SRSG and HoM	Michael Moller	Denmark	UNFICYP	01.01.2006					X		X	X			1953	
	FYROM	PESG for the Greece-FYROM talks	Matthew Nimetz	USA		21.12.1999					X							
	Georgia	SRSG in Georgia and HoM	Jean Arnault	France	UNOMIG	19.07.2006					X		X	X				
	Kosovo	SRSG and HoM	Joachim Rucker	Germany	UNMIK	01.09.2006		CG, FM			X							1951
Middle East	Middle East	SE for the Implementation of SCRes 1559	Terje Roed-Larsen	Norway		03.01.2005		FM, MI			X						1947	
	Territories Occupied by Israel	Special Coordinator for the Middle East Peace Process and PRSG to the Palestine Liberation Organization and the Palestinian Authority	Alvaro de Soto	Peru		06.05.2005		FM, MI			X	X		X			1943	
	Iraq	SRSG for Iraq	Ashraf Jehangir Qazi	Pakistan	UNAMI	12.07.2004		FM, MI		X							1942	
	Iraq/Kuwait	SG High-level Coordinator for compliance	Yuli Vorontsov	Russian Federation		14.02.2000		FM, MI		X	X	X	X		X		1929	
	Lebanon	PRSG for Lebanon	Geir O. Pedersen	Norway		29.03.2005		FM		X				X				

Legend: **AC**=Academic Position; **AF**=Armed Forces; **CG**=City Government; **DoA**=Date of Appointment; **E**=Executive Position in Home Country; **ERSG**=Executive Representative of Secretary-General; **FM**=Foreign Minister; **HoM**=Head of Mission; **IC**=Member of International Commission; **IS**=Position as International Civil Servant; **L**=Legislative Position in Home Country; **MI**=Other Ministries; **OM**=Other Multilateral Position; **P5**=Position at Embassy in P5-Country; **PM**=Position at Home Country's Permanent Mission at the UN; **PM**=Prime Minister; **PR**=Personal Representative; **R**=Representative; **SA**=Special Adviser, **SE**=Special Envoy; **SG**=Secretary-General; **SR**=Former Position as SRSG; **SRSG**=Special Representative of the Secretary-General

Source: <http://www.un.org/News/press/srsg/table.htm> with links to biographical data. Additional data from internet searches.