

## Manager an drei Fronten

Ban Ki-moon muss Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten seines Amtes richtig austarieren



Dr. MANUEL FRÖHLICH, geb. 1972, ist Juniorprofessor für Politikwissenschaft an der Friedrich-Schiller-Universität Jena und Koordinator des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen.

**Implementation statt Innovation bestimmte bislang die Agenda des UN-Generalsekretärs. Auch in naher Zukunft sind groß angelegte Reformvisionen von Ban Ki-moon nicht zu erwarten. Langfristig aber wird der Nachfolger Kofi Annans sich kaum in konzeptioneller Bescheidenheit üben können.**

Der Start war holprig. Eine seiner ersten Wortmeldungen als Generalsekretär löste erhebliche Irritationen an seinem neuen Arbeitsplatz aus: Anlässlich der Hinrichtung Saddam Husseins erklärte Ban Ki-moon, die Verhängung der Todesstrafe sei Angelegenheit eines jeden Staates. Dabei lehnen die UN offiziell die Todesstrafe ab. Darüber hinaus trafen Bans erste Vorschläge zur Sekretariatsreform auf heftigen Widerstand, und er musste substanzielle Konzessionen an diverse Einwände seitens der Mitgliedstaaten machen, bevor ein Kompromiss verabschiedet wurde. Während seiner ersten Reisen wurde der Südkoreaner in Jordanien am falschen Flughafen abgesetzt und im Libanon versehentlich als „Mr. Annan“ angesprochen; bei seinem Überraschungs-

besuch in Bagdad explodierte im wahrsten Sinne des Wortes eine Rakete in der Pressekonferenz mit dem irakischen Ministerpräsidenten. Als dann auch noch *Newsweek* im März auf seiner Titelseite verkündete, dass Ban in seinem Amt zum Scheitern verurteilt sei,<sup>1</sup> drohte sich bereits in den ersten Wochen des achten UN-Generalsekretärs ein Bild düsterer Melancholie über die Weltorganisation und ihren höchsten Repräsentanten zu legen.

Doch Ban hat seither eine bemerkenswerte Unbeirrtheit an den Tag gelegt und in einer Reihe von symptomatischen Handlungen und Erklärungen seinen eigenen politischen Stil und wesentliche Bestandteile seiner Agenda als Generalsekretär erkennen lassen. In einer Rede vor der amerikani-

<sup>1</sup> Sebastian Mallaby: Bound to Fail. Secretary-General Ban Ki-moon has taken on „mission impossible“. Everything about the United Nations conspires against him, *Newsweek*, 5.3.2007.

schen Korea-Gesellschaft hat er drei Arten von Herausforderungen unterschieden:<sup>2</sup> geopolitische Krisen, die Neuausrichtung der Arbeitsstruktur des Sekretariats sowie schließlich ein Set von langfristigen Visionen und Zielen. Dieses dreigeteilte Panorama der Herausforderungen ist deckungsgleich mit den Rollenprofilen, die in die vagen und dehnbaren Charta-Vorschriften zum UN-Generalsekretär eingeschrieben sind.<sup>3</sup> Knapp formuliert ist der Generalsekretär dabei gleichzeitig als internationaler Konfliktmanager im Sinne eines politischen Mandats nach Art. 98 und 99 der Charta, als Verwaltungsmanager und Leiter der UN-Organisation nach Art. 97 sowie schließlich als Ideenmanager im Kontext von Art. 100 gefragt, der von den internationalen Bediensteten die Beachtung und Aktualisierung der Charta-Ziele in einem sich ständig wandelnden internationalen Umfeld verlangt. Wie geht Ban diese Herausforderung an?

### Von Südkorea in die Welt

Der bereits in seiner Kindheit gereifte Wunsch nach einer Diplomaten-tätigkeit hängt sicher mit den internationalen politischen Entwicklungen zusammen, die das Schicksal von Bans Heimat bestimmten:<sup>4</sup> Als er auf die Welt kam, war seine Geburtsstadt noch von den Japanern besetzt. Bei Ausrufung der Republik Korea nach dem Zweiten Weltkrieg war er vier, und als mit dem Überschreiten des 38. Breitengrads durch nordkoreanische Truppen der Korea-Krieg be-

gann, sechs Jahre alt. Wenngleich er es auch nicht unmittelbar erlebt hat – die Verteidigung des Landes durch UN-Truppen und die im Waffenstillstand von Panmunjon erreichte Existenzsicherung Südkoreas ist ihm, wie den meisten Südkoreanern, stark im Gedächtnis geblieben. Nach einem Studium der internationalen Beziehungen trat er in den Dienst des südkoreanischen

Außenministerium ein, an dessen Spitze Ban Ki-moon sieht seine Wahl auch als Auszeichnung für Südkorea.

er schließlich

2004 berufen wurde. Im Rahmen seiner nationalen Karriere sammelt Ban auch umfassende Erfahrungen in der UN-Diplomatie, was als durchaus typisch für alle bisherigen Generalsekretäre gelten kann.

Bans Wahl illustriert einen Aspekt des politischen Wandels im Zeitalter der Globalisierung: Das einstige Empfängerland Südkorea, erst seit 1991 UN-Mitglied, ist heute als elftgrößte Wirtschaftsmacht zum Geber weltweiter Entwicklungshilfe geworden und steht für die rasante, wenn auch nicht problemlose wirtschaftliche Beschleunigung Asiens. In einer Rede vor der südkoreanischen UN-Gesellschaft betonte Ban denn auch kurz nach seiner Wahl zum Generalsekretär, dass seine Herkunft aus Südkorea entscheidend für seinen Wahlerfolg gewesen sei, da sein Heimatland als „ein Land, dessen enge Bindung an die Vereinten Nationen und dessen umfassende Erfahrungen bei der Friedenswahrung, der

<sup>2</sup> Rede zum 50-jährigen Bestehen der amerikanischen Korea-Gesellschaft, 15.5.2007, [www.un.org/apps/sg/sgstats.asp](http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp).

<sup>3</sup> Vgl. Manuel Fröhlich: Die UNO-Generalsekretäre, *APuZ*, 22/2005, S. 18–24 sowie Simon Chesterman (Hrsg.): *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*, Cambridge 2007.

<sup>4</sup> Vgl. Manuel Fröhlich: Eiserne Faust im Samthandschuh? Ban Ki-moon und das Amt des UN-Generalsekretärs, *Vereinte Nationen*, 6/2006, S. 244–248.

Entwicklungszusammenarbeit und dem Schutz der Menschenrechte seinesgleichen sucht“<sup>5</sup>, gelte.

Ähnlich wie U Thant, der als Generalsekretär auf den politisch aktiven Dag Hammarskjöld folgte, wird Ban jedoch vorgeworfen, als „farbloser und unverbindlicher Redner“<sup>6</sup> und „Teflon-Diplomat“<sup>7</sup> die großen Schuhe seines Vorgängers Kofi Annan nicht aus-

füllen zu können.

Als Konfliktmanager setzt er viel auf den direkten Kontakt mit den Staatshäuptern.

Er selbst hat in diesem Kontext mehrfach vor einem Missverständnis

gewarnt: „Einige im Westen scheinen die Tugend des asiatischen Führungsstils, sanft im Auftreten und fest im Willen zu sein, nicht zu verstehen. (...) Sie sehen in einem Lächeln nur ein Lächeln; sie sehen oft nicht die innere Stärke dahinter. (...) Einige im Westen sagen, ich sähe zu sanft aus, sei nicht aggressiv genug. Aber ich möchte sie daran erinnern, dass ein unvernünftig starker Charakter sich keinen Respekt zu verschaffen vermag.“<sup>8</sup>

Diese Entschlossenheit hat Ban mit einer Betonung auf seine Aufgaben als Konfliktmanager schon zu Beginn seiner Amtszeit durch eine ungewöhnlich hohe Schlagzahl diplomatischer Aktivitäten illustriert. Gleich mehrere Reisen nach Afrika und in den Nahen Osten hat er in den ersten Monaten hinter sich gebracht. Vor seiner Wahl hatte er selbstbewusst eine ganze Reihe von Konflikten genannt, in die er sich persönlich ein-

schalten wolle: Darfur, Iran, Nordkorea und den Nahen Osten. Seine Taten lassen erkennen, dass dies für Ban keine leeren „Wahlkampfversprechen“ waren, sondern dass er versucht, eine aktive Rolle in all diesen Konflikten zu übernehmen, wozu eventuell auch der Ausbau der UN-Präsenz im Irak gehören könnte. Auffällig ist dabei, dass Ban im Stile des vormaligen koreanischen Außenministers auf den unmittelbaren Kontakt mit den Staats- und Regierungschefs setzt, während er sich in seinen öffentlichen Erklärungen noch zurückhält. So machte er sich zusammen mit dem saudischen König Abdullah und der amerikanischen Außenministerin Rice für eine Wiederbelebung des arabischen Friedensplans aus dem Jahr 2002 stark. Die Unterstützung Abdullahs konnte er auch am Rande des Gipfeltreffens der Arabischen Liga nutzen, um den sudanesischen Präsidenten Bashir zur Annahme einer militärischen Stärkung der AU-Truppen in Darfur zu bringen.

Eine Grundlinie des Berufsdiplomaten Ban scheint zu sein, im Interesse von Kompromisslösungen seine Verhandlungspartner nicht öffentlich zu brüskieren. So sprach er im Januar auf dem AU-Gipfel nur allgemein von der „Tragödie in Darfur“ und der Notwendigkeit, „die Gewalt und die Politik verbrannter Erde, die von verschiedenen Parteien, einschließlich von Milizen, verübt werde, zu beenden“.<sup>9</sup> Vor den traditionell um afrikanische Solidarität bemühten Staatsführern

<sup>5</sup> Rede vor der südkoreanischen UN-Gesellschaft, 24.10.2006, [www.mofat.go.kr/me/index.jsp](http://www.mofat.go.kr/me/index.jsp).

<sup>6</sup> James Traub: Ban Ki-Moon vs. the Bad Guys, *New York Times*, 5.11.2006.

<sup>7</sup> Bryan Walsh: The Teflon Diplomat, *Time Magazine Asia*, 9.10.2006.

<sup>8</sup> Zitiert in Choe Sang-Hun: South Korean Hoping to Reflect Nation's Rise, *International Herald Tribune*, 2.10.2006.

<sup>9</sup> Rede beim Gipfel der Afrikanischen Union, 29.1.2007, [www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp](http://www.un.org/apps/sg/sgstatsarchive.asp).

auf dem Gipfel in Addis Abeba äußerte er keine offene und eindeutige Kritik an der sudanesischen Staatsführung. Ganz in diesem Sinne hatte er bereits in seiner ersten Pressekonferenz nach seiner Wahl unterstrichen: „Auch wenn wir manchmal starke und unverrückbare Positionen einnehmen, muss immer genug Raum für Dialog bleiben. Dies ist unabdingbar. Ich glaube, das ist die Aufgabe von Diplomatie.“<sup>10</sup>

Ähnlich wie der Konfliktmanager hat der Verwaltungsmanager Ban die Wiedergewinnung des Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und der Organisation nach einer Serie von tatsächlichen sowie bewusst übertriebenen Managementfehlern als wichtige Aufgabe beschrieben. Der Neubeginn gibt ihm die Möglichkeit, über Reformen in Postenbesetzung und Arbeitsweise den schwerfälligen, komplexen Verwaltungsapparat der Organisation nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und in den Griff zu bekommen. Ban hat dabei einen besonders deutlichen Schnitt gesetzt, indem er die komplette Führungsebene im Generalsekretariat (Untergeneralsekretäre und beigeordnete Generalsekretäre) aufforderte, ihre Posten von sich aus zur Verfügung zu stellen. Zwar übernahm er eine Reihe der Bediensteten aus der Annan-Ära, machte jedoch zugleich deutlich, dass gerade die Führungspositionen unter erhöhten Leistungsanforderungen stehen, die durch die regelmäßigen Evaluationen und die Erweiterung des Bewerberfelds möglicher Kandidaten aus dem gesamten UN-System abgesichert werden sollen.

Bild nur in  
Printausgabe  
verfügbar

Dabei kann Ban auf Erfahrungen zurückgreifen, die er im südkoreanischen Außenministerium bei der Umstellung von einem senioritätsbasierten zu einem erfolgsbasierten Beförderungswesen gesammelt hat.<sup>11</sup> Einen ersten Akzent setzte Ban dabei durch die Offenlegung und Prüfung seiner Einkommenssituation durch ein unabhängiges Wirtschaftsprüfungsunternehmen. Die Erhöhung von Transparenz, Verantwortlichkeit und Effizienz will er konsequent verfolgen und den unter Annan angestoßenen Prozess der Verbesserung systemweiter Kohärenz und der Überprüfung der vielgestaltigen UN-Programme und Missionen intensivieren. In einer Reihe von Pilotprojekten werden nun Wege hin zu einer einheitlich auftretenden und operierenden UN-Präsenz in Einsatzländern erkundet. Die laufende Kontrolle und Überwachung solch administrativer Aufgaben will Ban jedoch größtenteils an seine Stellvertreterin delegieren.

Der frische Wind, den Ban in die Organisation tragen wollte, änderte allerdings zeitweise seine Richtung und blies dem neuen Amtsinhaber

Ban Ki-moon, geb. 1944, war von 2004 bis 2006 Außenminister Südkoreas. Seit Januar 2007 ist er der achte Generalsekretär der Vereinten Nationen.

<sup>10</sup> Vgl. UN Doc. SG/2117, 14.10.2006.

<sup>11</sup> Bryan Walsh: Can this Guy Run the U.N.?, *Time Magazine*, 16.10.2006.

heftig ins Gesicht. Dies zeigte sich zum einen an Bans Plan, die Abteilung für Friedensmissionen angesichts der Rekordmarke von 100 000 Blauhelmen im Einsatz in eine eher politische und eine eher technische Unterstützungseinheit aufzuteilen sowie die bisherige Abteilung für Abrüstungsfragen aufzulösen und in ein zwar ihm näher zugeordnetes, aber

Als Verwaltungsmanager will er Effizienz und Transparenz verbessern – dabei stößt er aber auch auf Widerstand.

hierarchisch abgewertetes Büro umzuwandeln. Diese beiden Vorschläge trafen auf erheblichen Widerstand

insbesondere der Gruppe der 77 und der Blockfreien-Bewegung, die bereits in den letzten Monaten der Amtszeit Annans reflexartig jegliche Reformbestrebungen blockierten, die auch nur im entferntesten an den Mitbestimmungsrechten der Mitgliedstaaten rütteln würden. Es kam zu einem ersten Showdown zwischen dem Gestaltungswillen des Generalsekretärs und dem Beharrungsvermögen der Mitgliedstaaten. Am Ende stand ein Kompromiss mit vielen Zugeständnissen, der zum Präzedenzfall einer problematischen Einschränkung der administrativen Kompetenzen des Generalsekretärs werden könnte.<sup>12</sup>

Der zweite Windstoß, der Bans erste Schritte als Verwaltungsmanager begleitete, ergab sich ausgerechnet aus vielstimmiger Kritik an fehlender Transparenz in der Besetzung der Führungsebene des Sekretariats: So habe Ban die ehemalige Außenministerin Tansanias, Asha-Rose Migiro, zu seiner Stellvertreterin gemacht, ohne zuvor entsprechende Gespräche geführt oder nach Kandidaten mit Ma-

nagementererfahrung Ausschau gehalten zu haben. Daneben wurde die Ernennung des Briten John Holmes zum Untergeneralsekretär für humanitäre Angelegenheiten nicht als sachlich begründet, sondern als Kompensationsgeschäft für den Verzicht Großbritanniens auf die Leitung der nun von den USA beanspruchten Abteilung für politische Angelegenheiten kritisiert. Insbesondere die Kritik am scheinbaren oder tatsächlichen Eingehen auf Kandidatenwünsche der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ist angesichts des enormen Druckes, den diese bei der Besetzung der Spitzenpositionen im Sekretariat ausüben, etwas wohlfeil; Ban ist schließlich nicht der erste Generalsekretär, der auf solches Drängen eingehen musste.

Eine auffällige personelle Kontinuität zur Amtszeit Annans, die auch auf den Ideenmanager verweist, ist Bans Ernennung des vormaligen Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten, des Norwegers Jan Egeland, zum „Special Adviser to the Secretary-General on matters relating to the prevention and resolution of conflict“ im Range eines Untergeneralsekretärs. Egeland gilt nicht nur als effektiver Reformder Krisenhilfe des UN-Systems, sondern ebenso als ausgesprochener Befürworter des Schutzes der Zivilbevölkerung – auch gegen die bloß formale Beachtung nationalstaatlicher Souveränität. Er ist damit Repräsentant der in der Amtszeit Annans durchgängig verfolgten, konzeptionellen Wende der Weltorganisation von einer ausschließlichen Staatenorganisation hin zu einer Organisation, die sich um die Verbesserung der Sicherheit und der Lebensumstände von

<sup>12</sup> Vgl. UN Doc. GA/10579, 15.3.2007 und UN Doc.A/C.5/61/L.71, 26.6.2007.

Individuen kümmert.<sup>13</sup> Manifestationen dieses Ansatzes aus der Annan-Zeit sind die sicherheitspolitische „responsibility to protect“ sowie die entwicklungspolitische Neuausrichtung an den Millennium-Entwicklungszielen. Tatsächlich scheint Ban zunächst an diese beiden Neuerungen anzuschließen, da er sie in seiner Rede vor der Korea-Gesellschaft als Teil seiner langfristigen Agenda und Vision als Generalsekretär bezeichnet hat.

### Alter Inhalt, neuer Stil

Die inhaltliche Kontinuität zu Annan geht mit einem anderen Stil einher. Noch als Kandidat für den Posten des Generalsekretärs erklärte er vor dem Council on Foreign Relations: „Die kommende Ära sollte einer Zeit der Konsolidierung, Koordinierung und Umsetzung für die Vereinten Nationen sein. Das strategische Augenmerk sollte eher darauf liegen, die gesetzten Ziele zu erreichen, als darauf, zu neuen Ufern aufzubrechen.“<sup>14</sup>

Groß angelegte Reformvisionen sind von Ban zunächst nicht zu erwarten. Zu vieles ist noch offen: die Etablierung der Peacebuilding-Commission und des bereits in die Kritik geratenen Menschenrechtsrats sowie die Ausarbeitung einer effektiven Anti-Terrorismus-Strategie. Auch hinsichtlich der Reform des Sicherheitsrats wird man von Ban, der als südkoreanischer Außenminister die zurückhaltende Linie des so genannten „Coffee Club“ vertrat, keinen neuen Impuls erwarten dürfen. Implementation anstelle von Innovation bestimmt vorerst die Agenda des Generalsekretärs.

Ein Generalsekretär kann jedoch kaum auf längere Sicht mit konzeptioneller Bescheidenheit leben, da seine Rolle als Ideenmanager der Teil seines Amtes ist, den er am eigenständigsten und individuellsten prägen kann. Neue Herausforderungen werden neue Antworten verlangen und die Deutlichkeit, mit der Ban

das drängende Problem des Klimawandels auch als Problem der inter-

nationalen Sicherheitspolitik darstellt, deutet hier schon ein erstes Ideenmanagement an. Ban hat jedenfalls gleich drei Sondergesandte zu diesem Thema ernannt, das Problem bei seinem ersten Besuch im Weißen Haus auf die Tagesordnung gesetzt und eine hochrangige Debatte zum Beginn der nächsten Generalversammlung initiiert.

Die Startphase Ban Ki-moons war alles andere als problemlos. Eine zu starke Betonung des Konfliktmanagements bei weitgehender Delegation des Verwaltungsmanagements und Zurückhaltung im Ideenmanagement bringt die Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten des Amtes aus der Balance. Diese zu finden und auszutarieren, ist beständige Herausforderung an den Amtsinhaber. Ban bringt in Stil und Auftreten ein ganz eigenes Konzept für diese Aufgabe mit: „Als Mensch, der sein Leben lang Diplomat war, verstehe ich mich als Harmonisierer, Problemlöser und Brückenbauer.“<sup>15</sup> Dass er an den konkreten Erfolgen dieses Konzepts gemessen wird, ist ihm schon in den ersten Monaten seiner Amtszeit bewusst geworden.

<sup>13</sup> Vgl. Manuel Fröhlich: Weltorganisation und Individuum. Kofi Annans Dekade als UN-Generalsekretär, *Vereinte Nationen*, 3/2007, S. 53–63.

<sup>14</sup> Ban Ki-Moon: Restoring the Vitality of the United Nations, 31.5.2006, [www.cfr.org](http://www.cfr.org).

<sup>15</sup> Opening Comments at UNA/USA, 26.9.2006, [www.mofat.go.kr/me/index.jsp](http://www.mofat.go.kr/me/index.jsp).