

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Berichte · Nachrichten · Meinungen

Allgemeines

Generalsekretär: Boutros-Ghali als Opfer des amerikanischen Wahlkampfes – Verfahren bei der Bestellung des Generalsekretärs nicht geregelt – Mehrere afrikanische Kandidaten – Einigung auf Kofi Annan (1)

Im Mittelpunkt des politischen Interesses stand am Sitz der Weltorganisation im letzten Herbst nicht so sehr der Verlauf der regulären Tagung der Generalversammlung als vielmehr die Wahl ihres höchsten Bediensteten und Chefs des Sekretariats. Mindestens so spannend wie die Frage, wie der siebente *Generalsekretär der Vereinten Nationen* heißen wird (oder ob der sechste, Boutros Boutros-Ghali, weitere fünf Jahre im Amt bleibt), war das *Procedere* der Wahl. Denn was bei jedem Kegelclub zur Satzung gehört, gibt es bei den UN nicht: ein klares Wahlverfahren. In der Charta heißt es nur, daß der Generalsekretär »auf Empfehlung des Sicherheitsrats von der Generalversammlung ernannt« wird (Artikel 97), wobei im Rat die qualifizierte Mehrheit, also ein Mehr von neun der 15 Stimmen, genügt (solange kein Ständiges Mitglied Einspruch einlegt).

Üblicherweise als »Veto« gezählt werden nur die Nein-Stimmen Ständiger Mitglieder bei offiziellen Abstimmungen über förmlich vorgelegte Entschließungsanträge; Einsprüche aus dem Kreis dieser fünf privilegierten Staaten gegen einzelne Kandidaten bei Probeabstimmungen haben indes die gleiche Wirkung. Die informellen wie die offiziellen Abstimmungen bei der Wahl des Generalsekretärs erfolgen hinter verschlossenen Türen; anders als sonst bei Abstimmungen werden die Namen von mit »Nein« stimmenden Staaten offiziell nicht bekanntgegeben. Sie zu identifizieren bereitet in der Regel trotzdem kaum Schwierigkeiten.

I. Die Vereinigten Staaten hatten ihren Einspruch gegen eine zweite Amtszeit Boutros-Ghalis bereits im Frühsommer 1996 angekündigt. Die offizielle Begründung lautete, der Ägypter habe die Organisation nicht aggressiv genug reformiert, obwohl er (unter dem Druck Washingtons) die Zahl der Mitarbeiter um 2500 reduziert und dem Haushalt der Weltorganisation Nullwachstum verordnet hatte. Politische Beobachter vermuteten wahltaktische Gründe hinter der Veto-Drohung: Die republikanischen Präsidentschaftskandidaten Pat Buchanan und Bob Dole hatten in den Vorwahlen gegen die UN und ihren bekanntesten Vertreter, eben Boutros-Ghali, kräftig Stimmung gemacht. Präsident Bill Clinton wollte dem Thema offensichtlich frühzeitig aus dem Weg gehen und Dole den Wind aus den Segeln nehmen.

Im August, während der deutschen Präsidentschaft im Sicherheitsrat, hatte die amerikani-

sche UN-Botschafterin Madeleine Albright einen ersten Versuch unternommen, Stimmen gegen Boutros-Ghali zu sammeln und den Rat mit neuen Kandidaten vertraut zu machen. Der deutsche Botschafter Tono Eitel entdeckte jedoch bei seinen Kollegen kein Interesse an dieser Frage. Das Thema wurde vertagt – bis nach der amerikanischen Präsidentschaftswahl vom 8. November. Im Kreise der UN-Botschafter wurde allgemein angenommen, daß die USA erst dann zu Verhandlungen über einen Kompromiß bereit sein würden.

Das erwies sich als Fehlkalkulation: Der amerikanische Außenminister, der Boutros-Ghali eine einjährige Verlängerung vorgeschlagen hatte (was dieser mit dem Hinweis, ein Jahr sei zu wenig, abgelehnt hatte), und US-Botschafterin Madeleine Albright beharrten auf ihrer Position. In der Sitzung des Sicherheitsrats vom 19. November blockierte Albright mit ihrem Veto die Wahl Boutros-Ghalis, der indes die 14 Stimmen aller anderen Mitglieder des Rates auf sich vereinigte. Zehn Ratsmitglieder – unter ihnen Ägypten und Deutschland sowie die Ständigen Mitglieder China, Frankreich und Rußland – hatten den förmlichen Resolutionsentwurf (UN-Dok. S/1996/952; Text: S. 31 dieser Ausgabe) mit dem Ziel einer Wiederberufung Boutros-Ghalis eingebracht.

Zwei Tage zuvor hatte Albright dem Generalsekretär allerdings noch ein seltsames Angebot gemacht, berichtete die »New York Times«. Die USA hätten es sich nochmals überlegt, sagte sie, und wollten ihm entgegenkommen. Es gebe einen Weg, wie er Generalsekretär bleiben könne, und zwar für immer. Wenn er seine Kandidatur für eine zweite Amtszeit aufgeben werde, werde man ihm den Titel »Generalsekretär emeritus« der Vereinten Nationen verleihen, außerdem werde man ihm einen neuen Posten als »Generalsekretär« besorgen. Man werde eigens für ihn eine internationale Stiftung gründen, und zwar in Genf. Er liebe doch Genf? Boutros-Ghali lehnte ab. Zwei Tage nach dem Veto schickte der amerikanische Präsident Clinton einen zweiten Unterhändler mit dem gleichen Angebot zu Boutros-Ghalis Residenz. Der Ägypter lehnte erneut ab.

Als Diplomaten am UN-Sitz aus der Zeitung von Clintons Angebot erfuhren, reagierten sie mit einer Mischung aus Belustigung, Erstaunen und Verärgerung: Dieselbe Regierung also, die so sehr auf Reformen und aufs Sparen aus sei und deshalb Boutros-Ghalis Amtszeit nicht verlängern wolle, weil dann der amerikanische Kongreß erbarmungslos jegliche Zahlung der milliardenschweren Schulden verweigern werde, dieselbe Regierung also habe plötzlich Geld und volles Vertrauen darauf, daß der Kongreß dem geschafften Mann ein angenehmes Rentnerdasein finanzieren werde. Der Vorschlag sei »absolut lächerlich und unverschämte«, kommentierten europäische Diplomaten, und er zei-

ge, daß es der US-Regierung beim Veto gegen Boutros-Ghali nicht wirklich um die UN-Reform gehe.

II. Die Wahl des UN-Generalsekretärs kennt keine Wahlordnung und sie folgt eigenen Regeln. Das wurde auch deutlich, als im weiteren Verlauf Boutros-Ghali am 4. Dezember 1996 seine Kandidatur vorübergehend aussetzte, um einer weiteren Abstimmung zu entgehen, deren Ergebnis wohl kaum mehr 14 zu 1 gelautet hätte. Mindestens Großbritannien hätte sich auf die Seite der USA geschlagen. Das Aussetzen erlaube Boutros-Ghali einen eleganten Abgang, verlautete aus dem Sicherheitsrat. Daß er in einem späteren Wahlgang erneut zur Abstimmung stehen werde, galt als unwahrscheinlich.

Seine Entscheidung, offiziell weiterhin Kandidat zu bleiben, hatte vor allem jenen Mann etwas irritiert, der als aussichtsreichster, wenn gleich noch inoffizieller Bewerber galt: Kofi Atta Annan aus Ghana, der die Hauptabteilung Friedensoperationen des UN-Sekretariats als Untergeneralsekretär leitete. Annan hatte nämlich stets erklärt, er stehe nicht zur Verfügung, solange Boutros-Ghali kandidiere, da er nicht gegen seinen Chef antreten wollte. Doch mußte Annan sich nun nicht direkt mit ihm messen.

Ab Dienstag, dem 10. Dezember, begann der Sicherheitsrat unter der Präsidentschaft des italienischen UN-Botschafters Paolo Fulci eine Serie von informellen Probeabstimmungen. Die Vormittagssitzungen des Rates waren für diese »straw polls« reserviert, bei der alle Mitglieder kleine Wahlzettel bekamen; die Kärtchen der Ständigen Mitglieder waren dabei an ihrer roten Farbe zu erkennen. Diese Art der Vorwahl hatte sich bereits früher bewährt. Die USA hatten von Beginn an – also ab dem 19. November – Wert darauf gelegt, daß alle Abstimmungen geheim erfolgen. Die Ratsmitglieder wurden vor jedem Wahlgang vom Präsidenten ermahnt, niemand dürfe der Presse Auskunft geben über das Wahlverhalten. Die US-Delegierten dachten, daß eine geheime Stimmabgabe es Großbritannien und anderen Verbündeten erleichtern würde, in einem weiteren Wahlgang gegen Boutros-Ghali zu stimmen.

Taktisch geschickt hatten die USA bereits vorher den Anspruch der Staaten Afrikas akzeptiert, einem Vertreter des Kontinents das Amt für die nächsten fünf Jahre zu übertragen; nur Boutros-Ghali dürfe er nicht heißen (und bei einem Festhalten der Afrikaner an ihm habe die Offerte keine unbegrenzte Gültigkeit). Nach nicht allzu langem Zögern rückten die Staaten Afrikas von ihrem bisherigen offiziellen Kandidaten Boutros-Ghali ab und schickten vier weitere ins Feld:

- Kofi Annan (58 Jahre) aus dem westafrikanischen Ghana, dessen Amtssprache das Englische ist;

- Amara Essy (51), den Außenminister von Côte d'Ivoire, der Präsident der 49. Tagung der Generalversammlung gewesen war;
- Ahmedou Ould-Abdallah (55) aus Mauretanien, den ehemaligen Sonderabgesandten Boutros-Ghali in Burundi;
- Hamid Algabid (55) aus Niger, den Generalsekretär der Islamischen Konferenz.

Die drei zuletzt genannten Kandidaten stammten alle aus französischsprachigen Ländern und galten damit als mögliche Wahl Frankreichs (die Regierung von Côte d'Ivoire besteht im Sinne der Frankophonie sogar darauf, daß diese Bezeichnung der ehemaligen Kolonie Elfenbeinküste in allen Sprachen in der französischen Fassung erhalten bleibt).

Darüber hinaus gab es noch eine Reihe von Ersatzkandidaten aus Afrika. Der Tansanier Salim Ahmed Salim, Generalsekretär der Organisation der Afrikanischen Einheit, hielt sich bereit; ihm hängt freilich seine (längst abgestreifte) politische Vergangenheit als »Radikaler« nach. Seine enthusiastische Begrüßung der Entscheidung der Generalversammlung im Jahre 1971, Beijing den bis dahin von Taipeh eingenommenen Sitz Chinas zu übertragen, machte ihn den USA verhaßt und führte dazu, daß ihm zehn Jahre später die Berufung zum Nachfolger Kurt Waldheims versagt blieb (vgl. VN 1/1982 S.25f.). Ins Spiel gebracht wurde auch der Name eines anderen Ostafrikaners: der von Olara A. Otunnu, des Präsidenten der hauptsächlich mit Fragen der Friedenssicherung befaßten »Weltfriedensakademie« in New York. Der Ugander hatte im Dezember 1981 als Präsident des Sicherheitsrats mit großem diplomatischem Geschick einen Ausweg aus der gegenseitigen Blockade der Kandidaten Waldheim und Salim gefunden (was zur Wahl von Javier Pérez de Cuéllar führte). 1985 stellte er sich einer kurzlebigen Militärregierung seines Heimatlandes als Außenminister zur Verfügung und ging nach deren Zusammenbruch ins Exil. Nunmehr war er als Staatsbürger von Côte d'Ivoire (dessen Außenminister ja bereits offizieller Kandidat war) im inoffiziellen Rennen.

III. Am 10. Dezember, dem ersten Tag der Probeabstimmungen, wurden zwei Wahlgänge abgehalten. Im ersten Durchgang erhielt Kofi Annan zwölf Ja-Stimmen und zwei Nein-Stimmen, schlicht Abschreckung (discouragements) genannt; im zweiten Durchgang erhielt er zehn Ja-Stimmen und drei Nein-Stimmen, wobei eine der Nein-Stimmen mit rotem Kärtchen erfolgte, also von einem Ständigen Mitglied kam (in diesem Falle von Frankreich). Essy hatte im ersten Durchgang elf Ja-Stimmen und vier Nein-Stimmen erhalten sowie im zweiten Durchgang sieben Ja-Stimmen und wiederum vier Nein-Stimmen, diesmal allerdings zwei auf rotem Papier (Großbritannien und USA).

Bereits am Mittwoch, dem 11. Dezember, dem zweiten Abstimmungstag, hatte Annan, der Wunschkandidat der USA, einen Vorsprung. In den ersten beiden von drei Durchgängen erhielt Annan zwölf und elf Ja-Stimmen bei zwei beziehungsweise drei Nein-Stimmen, davon jeweils eine von einem Ständigen Mitglied (Frankreich). Essy hatte sieben, sechs und wieder sieben Ja-Stimmen erhalten sowie jeweils vier Gegenstimmen, davon jeweils die Großbrit-

tanniens und der USA. Die beiden anderen Kandidaten, Algabid und Ould-Abdallah, waren vom ersten Durchgang (der ersten Probeabstimmung) an bereits deutlich abgeschlagen. Essy konnte sich der Unterstützung Frankreichs sicher sein, das den Ratsmitgliedern deutlich gemacht hatte, daß der neue Generalsekretär nicht nur Französisch sprechen müsse, sondern »Englisch mit französischem Akzent« – ungefähr so wie Boutros-Ghali.

Vor der nächsten Probeabstimmung am Donnerstag war klar, daß es zu einem Zweikampf zwischen Annan und Essy kommen würde. Dabei baute Annan seinen Vorsprung aus: Er erhielt 14 der 15 Stimmen, inklusive der Stimme Ägyptens. Nur Frankreich, jedoch kein afrikanisches Land stimmte gegen ihn. Elf Staaten hatten sich diesmal mit Essy einverstanden erklärt – ein Ständiges Mitglied hatte jedoch mit Nein gestimmt (mutmaßlich die USA).

Am Donnerstagabend rief der französische Botschafter Kofi Annan an und sagte ihm, Frankreich werde am Freitag seiner Wahl zustimmen. Offensichtlich wollte Paris die negativen Folgen eines offenen Widerstandes gegen einen afrikanischen Kandidaten nicht riskieren. Vermutet wurde, daß Frankreich dafür mit einem hohen Posten im Sekretariat entschädigt werden sollte. Noch im Januar bestimmte Annan den Franzosen Bernard Miyet zu seinem Nachfolger als Leiter der Hauptabteilung Friedensoperationen (DPKO). Offen blieb zunächst, ob noch ein weiterer hoher Posten an Frankreich vergeben wird, denn da zugleich Jean-Claude Milleron als Untergeneralsekretär ausgeschieden ist, hatte Frankreich zunächst keinen Posten, sondern allenfalls an Bedeutung gewonnen. Immerhin gilt die DPKO als eine der wichtigsten Abteilungen innerhalb des UN-Sekretariats.

IV. Am Freitag, dem 13. Dezember, trat der britische UN-Botschafter Sir John Weston mittags um 13 Uhr nach der informellen Sitzung des Rates vor die Mikrophone und verkündete, daß man sich auf Kofi Annan als neuen Generalsekretär geeinigt habe. »Ich freue mich, heute verkünden zu können, daß heute zum ersten Mal weißer Rauch aus der Sixtinischen Kapelle des Sicherheitsrats kommt«, sagte Ratspräsident Fulci unter Verweis auf die traditionelle Ankündigung eines neu gewählten Papstes.

Am Abend desselben Tages bestätigte der Sicherheitsrat das Ergebnis der Probeabstimmung in einer formellen Sitzung hinter verschlossenen Türen; die Resolution 1090 (Text: S. 31 dieser Ausgabe), mit der der Generalversammlung die Ernennung von Kofi Annan »für eine vom 1. Januar 1997 bis zu 31. Dezember 2001 währende Amtszeit« empfohlen wird, wurde nunmehr – was im Sicherheitsrat völlig unüblich ist – per Akklamation verabschiedet. In der gleichen Sitzung wurde eine Entschließung angenommen, die Boutros-Ghali für seine Reformarbeit lobte. Ausdrücklich wurde dem scheidenden Generalsekretär in der Resolution 1091 (Text: S. 31f. dieser Ausgabe) »aufrichtiger Dank« ausgesprochen. Auch Madeleine Albright stimmte den Dankesworten zu. Im offiziellen Kommuniqué drückte sich das so aus: »einstimmige Annahme durch Akklamation«.

Thomas Schuler □

Politik und Sicherheit

Ehemaliges Jugoslawien: Scheitern der Friedenspläne von UN und EU – Einsatz von NATO-Luftstreitkräften – Rolle der Kontaktgruppe – »Friedenspartner« Milosevic – Srebrenica (2)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1993 S. 142ff. fort.)

Der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, eines Gründungsmitglieds der Vereinten Nationen, zu Beginn der neunziger Jahre bezog die Weltorganisation unversehens in einen europäischen Konflikt ein. Erstmals wurde in Europa eine Friedenstruppe eingesetzt: die Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR), und zwar ab März 1992. Diplomatische Bemühungen erfolgten auf verschiedenen Ebenen, insbesondere im Rahmen der Londoner Jugoslawien-Konferenz 1992 und mit Hilfe der von UN und EG berufenen Vermittler Thorvald Stoltenberg und Lord Owen.

Teilungspläne und Waffenstillstände

Die von den Vermittlern der UN und der EG moderierten Genfer Verhandlungen über Bosnien-Herzegowina wurden Anfang September 1993 ergebnislos unterbrochen. Es hatte sich herausgestellt, daß der Präsident des Landes, Alija Izetbegovic, Ende Juli seine von Owen und Stoltenberg zunächst als »Durchbruch« gefeierte Zustimmung zu einer als »Union dreier Teilrepubliken« kaschierten De-facto-Dreiteilung Bosnien-Herzegowinas nur unter dem massiven gemeinsamen Druck der beiden Vermittler sowie der Präsidenten Serbiens und Kroatiens, Slobodan Milosevic und Franjo Tudjman, gegeben hatte. In der eigenen Regierung sowie im Parlament in Sarajevo stieß Izetbegovic jedoch auf breiten Widerstand gegen den Dreiteilungsplan, der auf einem Vorschlag Milosevic und Tudjmans beruhte.

Ende September wurden die Verhandlungen auf dem britischen Kriegsschiff »Invincible« in der Adria zwar fortgesetzt, doch kam es zu keinem Abkommen. Am 4. Oktober verlängerte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit Resolution 871 (Text: VN 1/1994 S. 28) das Mandat der UNPROFOR um weitere sechs Monate bis zum 31. März 1994.

Nach Vorlage eines »Aktionsplans« der zwölf EU-Außenminister für ein Bosnien-Abkommen wurden die Genfer Verhandlungen Ende November 1993 wieder aufgenommen. Jeglicher Fortschritt scheiterte am Widerstand Milosevic und des bosnischen Serbenführers Radovan Karadzic gegen die im EU-Plan geforderte Rückgabe eines Teils der von den Serben eroberten Territorien an die Muslime. Der Ständige Vertreter Bosnien-Herzegowinas bei den UN, Muhamed Sacirbey, beschuldigte den Vermittler Owen, statt auf der Grundlage des EU-Plans zu verhandeln, unterstütze er das Ansinnen Karadzics auf eine Aufteilung der bosnischen Hauptstadt Sarajevo. Zugleich äußerte die US-Regierung Bedenken gegen die im EU-Aktionsplan vorgesehene Lockerung der UN-Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro).