

Die Vereinten Nationen – ein ›demokratisches Experiment‹*

Lothar Brock

Die Vereinten Nationen sind keine demokratische Organisation. Trotzdem können sie zur Verbreitung der Demokratie beitragen. Aber gehört zur Verbreitung der Demokratie nicht auch die Demokratisierung der UN selbst? Die Agenda für Demokratisierung des ehemaligen Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali verknüpft beide Aspekte. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie es aus heutiger Sicht mit der Demokratieförderung und der Demokratisierung der UN steht. Während eine globale Demokratie auf absehbare Zeit unwahrscheinlich scheint, könnte eine parlamentarische Versammlung bei den UN ein erster Schritt hin zu mehr Transparenz und verbesserter Kontrolle politischer Entscheidungsträger sein.

In der Agenda für Demokratisierung, die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali im Jahr 1996 im Anschluss an die Agenda für Frieden (1992) und die Agenda für Entwicklung (1994) vorlegte, werden die Vereinten Nationen als »experiment in democratic international organization« bezeichnet.¹ Das war und ist gewagt. In den Vereinten Nationen wird zwar viel über Demokratie gesprochen. Was die Weltorganisation zur Demokratisierung ihrer Mitgliedstaaten beiträgt, ist jedoch umstritten. Das gilt erst recht für die Demokratisierung der Vereinten Nationen selbst. Sind die Vereinten Nationen überhaupt demokratiefähig? Müssen sie es sein, um einen Beitrag zur Verbreitung der Demokratie leisten zu können? Und wie tragfähig ist der demokratische Konsens in den Vereinten Nationen, den Boutros Boutros-Ghali glaubte feststellen zu können?

Demokratieförderung und demokratischer Konsens

Die Verbreitung der Demokratie gehört nicht zu den Grundsätzen und Zielen der Vereinten Nationen, die in Artikel 1 und 2 der UN-Charta aufgeführt werden. Zwar kann man (wie das die Agenda für Demokratisierung tut) die von der Charta geforderte Achtung der Menschenwürde, der Menschenrechte und insbesondere der Nichtdiskriminierung als indirektes Bekenntnis zur Demokratie interpretieren und in diesem Sinne auch das ›Wir, die Völker‹, das der Charta vorangestellt wurde, deuten. Aber eine programmatische Festlegung auf die Demokratie und ihre Förderung fehlt. Das gilt weitgehend auch für die Allgemeine Erklärung der Men-

schenrechte von 1948 und für die Menschenrechtspakete von 1966. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Im Verhältnis zwischen Ost und West, Nord und Süd ging es um die Sicherung unterschiedlicher Herrschaftsmodelle gegen Einmischung von außen, nicht um die Suche nach einem allen gemeinsamen Modell.

Erst mit dem Ende des Ost-West-Konflikts konnte die Verbreitung und der Schutz der Demokratie zu einer Agenda der Vereinten Nationen werden, die neben die Agenda für Frieden und die Agenda für Entwicklung trat. Die Agenda für Demokratisierung knüpfte dabei an eine sich bereits vollziehende globale Entwicklung an. Gemeint ist die von Samuel S. Huntington so bezeichnete ›dritte Welle der Demokratisierung‹. Sie setzte in der ersten Hälfte der achtziger Jahre in Lateinamerika ein und nahm mit dem Ende des Ost-West-Konflikts globale Dimensionen an. Die Agenda für Demokratisierung war darauf gerichtet, dieser Entwicklung konzeptionell ein Profil zu verleihen und sie durch eine gezielte Förderung zu stärken und zu verstetigen.

Obwohl die dritte Welle der Demokratisierung sich keinem Programm zur Förderung der Demokratie verdankt, ist die Demokratieförderung von außen selbst von der Idee her keineswegs abwegig. Es führt kein gerader Weg von der politischen Liberalisierung zur konsolidierten Demokratie. Demokratisierungsbestrebungen erzeugen unausweichlich Widerstand. Und selbst dort, wo erste Schritte in Richtung einer Liberalisierung gelingen, ist keineswegs sicher, dass eine Transformation von sich aus in die richtige Richtung geht und zu stabilen Ergebnissen führt, wie die Vielzahl defekter Demokratien zeigt.² Hier gibt es Handlungsbedarf auf Seiten externer Akteure, den die Agenda für Demokrati-



Prof. Dr. Lothar Brock, geb. 1939, ist seit 2005 Forschungsprofessor an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main und leitet dort die Forschungsgruppe ›Demokratisierung, Entwicklung und Frieden‹. Er lehrt zudem am Institut für Politikwissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt.

* Der vorliegende Beitrag ist eine Überarbeitung eines Vortrags des Verfassers für die Fachtagung ›Entwicklungstrends zu mehr globaler Demokratie‹ der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, am 28./29. Oktober 2011 in Berlin. Er wird auch in einem Tagungsband als ›DGVN-Texte‹ im UNO-Verlag erscheinen.

1 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, New York 1996, S. 11 und 13. Deutsche Fassung aller drei Agenden siehe: Boutros Boutros-Ghali, *Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenden für Frieden, Entwicklung und Demokratisierung*, Hamburg 2001.

2 Vgl. Wolfgang Merkel/Hans-Jürgen Puhle/Aurel Croissant (Hrsg.), *Defekte Demokratien*. Bd. 1: Theorien und Probleme, Wiesbaden 2003.

Die heterogene Mitgliedschaft der Vereinten Nationen steht der Demokratieförderung nicht prinzipiell entgegen.

sierung aufgreift. Dabei steht die heterogene Mitgliedschaft der Vereinten Nationen der Demokratieförderung nicht prinzipiell entgegen. Soweit die Demokratieförderung das Interventionsverbot nicht verletzt, befindet sie sich im Einklang mit den Zielen der Organisation, wobei der Verlauf dieser Grenze allerdings strittig ist.³

Einen Schwerpunkt der einschlägigen UN-Aktivitäten bildet die technische Hilfe bei der Organisation und Durchführung von Wahlen. Die UN-Demokratieförderung geht inzwischen aber weit darüber hinaus. Es gibt umfassende Förderprogramme für eine demokratische Regierungsführung, die auf die Erweiterung politischer Teilhabe, die Gewährleistung von Transparenz, die Durchsetzung der Rechenschaftspflicht von Amtsträgern, den Zugang aller Bevölkerungsschichten zu öffentlichen Einrichtungen (einschließlich der Justiz), aber auch auf die Stärkung der internationalen Akzeptanz demokratischer Standards guter Regierungsführung gerichtet sind. Für solche Aktivitäten wendet das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) rund ein Drittel seines Etats auf. Bestimmte Komponenten der Demokratisierungshilfe gehen auch in die Aufgabenstellung von UN-Friedensmissionen ein.⁴

Insofern könnte man in der Tat davon ausgehen, dass sich in den Vereinten Nationen als einer gemischten Organisation mit Demokratien und Nicht-Demokratien doch ein Freiraum für die Demokratieförderung gebildet hat. Der dem zugrunde liegende Konsens ist jedoch höchst fragil. Zum einen liegt das an den inneren Widersprüchen der externen Demokratieförderung. Sie läuft immer Gefahr, als Hilfe zur Selbstbestimmung in die Fremdbestimmung abzugleiten. Sie agiert damit stets am Rande des Scheiterns und musste inzwischen auch etliche Fehlschläge hinnehmen. Welche Lehren daraus zu ziehen sind, ist weiterhin umstritten.⁵ Ein zweiter Grund liegt in der Vieldeutigkeit der Demokratisierungspolitik der Demokratien selbst,⁶ die in den neunziger Jahren noch dadurch verstärkt wurde, dass im globalen Süden der ›Sieg der Demokratie‹ mit westlichen Hegemoniestreben in Verbindung gebracht wurde – insbesondere im Kontext der Debatten über humanitäre Interventionen, gerechte Kriege und ein Recht auf Demokratie, das notfalls mit Gewalt durchzusetzen sein sollte.⁷ Dass in diesem Zusammenhang entstandene und durch den ›Krieg gegen den Terror‹ verschärfte Misstrauen gegenüber den etablierten Demokratien erhält heute durch die Verschiebungen im Weltkräfteverhältnis neues Gewicht, da mit ihnen der internationale Spielraum für autoritäre Regime zuzunehmen scheint. Das wäre dann ein dritter Grund für die Fragilität des Demokratiekonsenses in den Vereinten Nationen. Zwar stehen autoritäre Regime offenbar weltweit unter verschärftem innenpolitischem Legitimationsdruck.

Können die Vereinten Nationen demokratisch sein, ohne ein Staat zu sein?

Dieser Druck kann aber gerade wegen der Erweiterung außenpolitischer Handlungsspielräume autoritärer Regime zu einer (wieder) zunehmenden Repression führen.

Wie sich dies alles auf die Demokratieförderung der UN auswirkt, ist ungewiss. Die beiden Generalsekretäre, die Boutros-Ghali folgten, haben keineswegs den Versuch aufgegeben, die Demokratieförderung als Agenda der UN weiter voranzutreiben. Aber Kofi Annan richtete sein konzeptionelles Hauptaugenmerk auf den Umgang mit Konflikten (Responsibility to Protect), während Ban Ki-moon sich in konzeptionellen Fragen überhaupt zurückhält, um seinen Handlungsspielraum nicht einzuschränken. Zweifellos hat die Idee der Demokratie mit dem ›Arabischen Frühling‹ neuen Glanz erhalten. Aber gerade in den Staaten, in denen sich die gegenwärtigen Umbrüche vollziehen, bestätigen sich die Schwierigkeiten einer wirkungsvollen Demokratieförderung von außen.

Wahrscheinlich werden die Entwicklungsländer in Zukunft wieder selbstbewusster auf Nichteinmischung pochen, während sich gleichzeitig in den jeweiligen Gesellschaften verstärkter Widerstand gegen autoritäre Herrschaftspraktiken zeigt. Das ergibt eine brisante Mischung, in der möglicherweise weniger die direkte Demokratieförderung durch die UN gefragt sein wird als vielmehr ihre Rolle als Forum für eine globale Debatte darüber, wie normative Integration und fortbestehende politische Fragmentierung der Weltgesellschaft miteinander in Einklang gebracht werden können.⁸

Demokratisierung der UN

Alle historischen Demokratien sind an den Staat gebunden. Die Vereinten Nationen sind kein Staat und wollen es auch nicht sein. Können sie demokratisch sein, ohne ein Staat zu sein? Mathias Koenig-Archibugi geht der Frage nach, ob eine globale Demokratie überhaupt möglich sei.⁹ Er setzt sich dabei mit den Positionen derjenigen auseinander, die aus der historischen Bindung der Demokratie an den Nationalstaat oder einem starken Begriff der Volkssouveränität prinzipielle Einwände gegen die Vorstellung ableiten, das staatenübergreifende Organisationen demokratisch sein könnten.¹⁰

Koenig-Archibugi kommt zu dem Ergebnis, dass das Zustandekommen einer globalen Demokratie zwar nicht wahrscheinlich, aber grundsätzlich möglich sei. Er beruft sich dabei auf empirische Forschungen über Transformationsprozesse in jüngster Zeit. Diese Studien zeigen, so Koenig-Archibugi, dass es Faktoren gibt, die die Entstehung und Konsolidierung von Demokratien begünstigen. Daraus ließe sich aber nicht auf notwendige Bedingungen einer Demokratisierung schließen. Zwar könne es keine Demokratisierung ohne eine ›Polity‹ geben, auf

die sie sich bezieht, dieses wie auch immer geformte Gemeinwesen müsse aber keineswegs Max Webers Idealbild eines Staates entsprechen.¹¹

Insoweit sind die Horizonte des Wandels weit offen. Doch was hilft es, zur Kenntnis zu nehmen, dass eine Demokratisierung auf globaler Ebene zwar möglich, aber wenig wahrscheinlich ist? Als Antwort auf die Frage muss wohl etwas genauer bestimmt werden, in welche Richtung man bei dem Stichwort staatenübergreifende Demokratisierung denkt.

Vier Modelle globaler kosmopolitischer Ordnung

Michael Zürn unterscheidet vier Modelle globaler Ordnung in kosmopolitischer Absicht.¹²

Das erste Modell des **Intergouvernementalen Kosmopolitanismus** geht von der historischen Verbindung zwischen Staat und Demokratie aus. Es bekennt sich gleichwohl zum moralischen Prinzip des Kosmopolitanismus, also zum Prinzip der Anerkennung eines jeden und der Sorge aller um alle. Dem Modell liegt die Überzeugung zugrunde, dass dieses Prinzip nur in einem System freier demokratischer Staaten zum Zuge kommen kann. Es besteht insofern kein Demokratisierungsbedarf auf internationaler Ebene. Im Gegenteil: Nach Ingeborg Maus, die sich dabei auf einen starken Begriff der Volkssouveränität beruft, bedeutet jeder Zusammenschluss von Staaten, der über die intergouvernementale Kooperation hinausgeht, eine Gefährdung eben dieser Volkssouveränität und damit der Demokratie.¹³

Am anderen Ende des Spektrums steht Zürn zufolge die **kosmopolitische Demokratie**, deren bekanntester Vertreter David Held ist. Nach diesem Denkmodell erzwingt die Globalisierung die kollektive Bewirtschaftung öffentlicher Güter und eine internationale Umverteilungspolitik. Beide gehen mit einem hohen Legitimationsbedarf einher. Diesem Legitimationsbedarf, so die These dieser Denkrichtung, kann nur durch eine umfassende Demokratisierung der Politik auf allen Ebenen entsprochen werden. Wie David Held formuliert, geht es dabei um die Herausbildung einer »politischen Ordnung transparenter und demokratischer Städte, Staaten, Regionen und globaler Netzwerke innerhalb eines übergreifenden Systems sozialer Gerechtigkeit«.¹⁴

Zwischen diesen beiden Polen, dem intergouvernementalen Kosmopolitanismus und der kosmopolitischen Demokratie, finden sich nach Zürns Einteilung zwei weitere Modelle: der ›**kosmopolitische Pluralismus**‹ und ›der **kosmopolitische Föderalismus**‹. Beide Modelle gehen wie das der kosmopolitischen Demokratie davon aus, dass der Territorialstaat seine Rolle als ›Epizentrum der Staatlichkeit‹ verliert und sich die verschiedenen Komponenten von Staatlichkeit je nach Funktion auf verschiedene Ebenen vom Lokalen bis zum Globalen verteilen. Sie unterscheiden sich vom vierten Modell durch

die Ausklammerung oder nur gemäßigte Einbeziehung der Verteilungsgerechtigkeit. Im Vordergrund steht die Verfahrensgerechtigkeit. Vertreter des ›kosmopolitischen Pluralismus‹ denken dabei an eine ›deliberative Weltbürgerversammlung‹ als Ort für die Koordinierung von widerstreitenden Ansprüchen.¹⁵

Der **kosmopolitische Föderalismus**, wie er etwa von Ottfried Höffe, Jürgen Habermas oder Rainer Schmalz-Bruns (mit fließenden Übergängen zu den anderen Positionen) vertreten wird, zeichnet sich demgegenüber durch eine stärkere Ausdifferenzierung

Was hilft es, zur Kenntnis zu nehmen, dass eine Demokratisierung auf globaler Ebene zwar möglich, aber wenig wahrscheinlich ist?

³ Siehe die Debatte über eine Neudefinition von Souveränität unter anderem bei Michael Bothe/Mary Ellen O'Connell/Natalino Ronzitti (Eds.), *Redefining Sovereignty. The Use of Force after the End of the Cold War: New Options, Lawful and Legitimate?*, Ardsley/New York 2004 und Andreas von Arnould, *Souveränität und responsibility to protect*, *Die Friedens-Warte*, 84. Jg., 1/2009, S. 11–52.

⁴ Eine Gesamtdarstellung liefern Edward Newman/Roland Rich, *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, Tokio 2004.

⁵ Vgl. Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington 2004.

⁶ Jonas Wolff/Iris Wurm, *Towards a Theory of External Democracy Promotion*, *Security Dialogue*, 42. Jg., 1/2011, S. 77–96, hier S. 87.

⁷ M. Michael Reisman, *Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law*, in: Gregory H. Fox/Brad R. Roth (Eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge (UK) 2000, S. 239–258. Vgl. Thomas Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *American Journal of International Law*, 86. Jg., 1/1992, S. 46–91.

⁸ Zu der dem zugrunde liegenden Argumentation siehe Rainer Forst, *Das Recht auf Rechtfertigung*, Frankfurt/M. 2007.

⁹ Mathias Koenig-Archibugi, *Is Global Democracy Possible?*, *European Journal of International Relations*, 17. Jg., 3/2011, S. 510–542. Vgl. Lothar Brock, *Die Grenzen der Demokratie*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 29/1998, S. 271–292.

¹⁰ Peter Graf Kielmansegg, *Lässt sich die Europäische Union demokratisieren?*, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.), *Die Verfassung Europas*, Wiesbaden 2009, S. 219–236; Ingeborg Maus, *Vom Nationalstaat zum Globalstaat oder: Der Niedergang der Demokratie*, in: Matthias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hrsg.): *Weltstaat oder Staatenwelt*, Frankfurt 2002, S. 276–203.

¹¹ Koenig-Archibugi, a.a.O. (Anm. 9), S. 526–527.

¹² Michael Zürn, *Vier Modelle einer globalen Ordnung in kosmopolitischer Absicht*, *Politische Vierteljahresschrift*, 52. Jg., 1/2011, S. 78–118.

¹³ Maus, a.a.O. (Anm. 10). Zürn bezieht sich bei dieser Denkrichtung auch auf Robert Dahl, Andrew Moravcsik und Fritz Scharpf.

¹⁴ David Held, *Cosmopolitanism. Ideals and Realities*, Cambridge (UK) 2010, S. 178; neben Held ordnet Zürn dieser Denkrichtung Hauke Brunkhorst, Thomas Pogge, Daniele Archibugi, Simon Caney und Raffaele Marchetti zu.

¹⁵ Zu dieser Denkrichtung zählt Zürn Nico Krisch, John S. Dryzek, Matthias Kumm und Rainer Forst.

rung des Institutionengefüges einer globalen demokratischen Ordnung aus. Höffe zufolge soll diese Ordnung die Gestalt eines ›abgestuften‹ Weltbundesstaats annehmen, der nach dem Subsidiaritätsprinzip funktioniert. Dabei soll der UN-Sicherheitsrat zu einer globalen Zentralgewalt werden, der eine parlamentarische Versammlung zur Seite gestellt wird. Auf diesem Wege soll eine demokratische Kontrolle der Zentralgewalt gewährleistet werden. Grenzüberschreitende Probleme sollen durch dafür eingerichtete Regime geregelt werden. Die Legitimation dieser Regime soll, wie Zürn zusammenfasst, über »sektorale Öffentlichkeiten, die Mitwirkung der Zivilgesellschaft und über eine deliberative Orientierung der beteiligten Akteure« erfolgen.¹⁶

Wie sind diese Modelle aus empirischer Sicht zu bewerten? Einiges spricht für Zürns These, dass die Geschichte über das erste Modell, den intergouvernementalen Ansatz, hinweggegangen ist. Es besteht bereits eine Mehrebenenordnung, die unausweichlich die Frage nach der Demokratisierung staatenübergreifender politischer Prozesse aufwirft. Was das andere Ende des Spektrums betrifft, so ist Zürn sicher darin Recht zu geben, dass es bisher keine empirischen Anzeichen für die Herausbildung einer Weltgesellschaft gibt, in der quer zu den bestehenden Staatsgrenzen über Verteilungsgerechtigkeit gestritten werden könnte. Die größte empirische Evidenz haben demzufolge die beiden mittleren Modelle mit ihrem Fokus auf Verfahrensgerechtigkeit und entsprechende Formen der Repräsentation. Sie verweisen auf einen demokratischen Legitimationsbedarf der Politik, der durch eine Weiterentwicklung des UN-Systems (wie sie schon von der Agenda für Demokratisierung ins Auge gefasst wurde) abgedeckt werden könnte. Insofern stünde die seit Jahren geführte Kampagne zur Einrichtung einer seit langem diskutierten parlamentarischen Versammlung auf sicherem Boden. Es scheint nicht ganz abwegig, dass eine solche Versammlung zum Ausgangspunkt einer Parlamentarisierung der Weltpolitik werden könnte.¹⁷

Gegen diese Zielrichtung (Parlamentarisierung der Weltpolitik) werden Einwände erhoben. So schreibt Harald Müller, dass es sich bei der Idee der universalen Parlamentarisierung »im Kern um ein euro- oder atlantozentrisches Hegemonialprojekt« handle. Eine äußerst heterogene Staatenwelt solle genötigt werden, sich den Ordnungsvorstellungen der liberalen Demokratien zu unterwerfen. Denn eine wirkliche Parlamentarisierung der Weltpolitik könne es gar nicht geben. Sie postuliere eine globale Vergemeinschaftung, die in scharfem Gegensatz zur tatsächlichen Fragmentierung der Weltgesellschaft stehe. »Das Parlament als Forum für [deliberative, d. Verf.] Begründungsdiskurse setzt eine halbwegs gemeinsame Kultur unter den Parlamentariern voraus.« Die aber gebe es auf globaler Ebene nicht.¹⁸

Vergleichbare Einwände wurden in der Frühphase der modernen Demokratisierungsgeschichte gegen die Demokratisierbarkeit von Flächenstaaten und in der Gegenwart gegen die Möglichkeit einer Demokratisierung der EU erhoben. Diese Einwände verweisen auf Funktionsprobleme der Demokratie, die mit zunehmender Größe und Heterogenität der Bezugsgesellschaften ebenfalls zunehmen. Immerhin könnte der Versuch, eine staatenübergreifende oder sogar eine globale Demokratie zu errichten, diese Funktionsprobleme bis zu einem Punkt steigern, an dem gefährliche Rückwirkungen auf die bestehenden Demokratien zu befürchten wären. Darauf richten sich die Bedenken, die das deutsche Bundesverfassungsgericht immer wieder gegenüber einer Vertiefung der Europäischen Integration geltend macht.

Aber es geht bei der gegenwärtigen Debatte um die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung bei den UN nicht um eine ›Big bang‹-Demokratisierung, die mit einem Schlag versucht, eine kosmopolitische Ordnung zu schaffen. Das wäre illusionär und könnte, wenn es trotzdem versucht würde, nur scheitern. Was mit der Idee einer parlamentarischen Versammlung bei den UN zur Diskussion steht, ist vielmehr ein schrittweiser Ansatz, der die Voraussetzungen für eine weiterführende Parlamentarisierung der Weltpolitik überhaupt erst schaffen soll. Dementsprechend würde eine spätere Funktionserweiterung der parlamentarischen Versammlung davon abhängen, inwieweit sie sich als Ort oder Medium für die Schaffung einer demokratiefähigen Weltöffentlichkeit bewährt und tatsächlich für mehr Transparenz, eine verbesserte Kontrolle von politischen Entscheidungen und für die Verbreitung des demokratischen Prinzips sorgt, demzufolge politische Entscheidungsträger gegenüber den Betroffenen verantwortlich sind.

Aus demokratietheoretischer Sicht würde es sich bei der parlamentarischen Versammlung zunächst um ein anspruchloses Projekt handeln, dessen Umsetzung es noch keineswegs erlauben würde, von einer Demokratisierung der Vereinten Nationen zu sprechen. Das demokratietheoretische Anspruchsniveau könnte aber graduell wachsen. Ob es das tun würde, ist – wenn wir Archibugis Beobachtungen folgen – eine Frage der Empirie, nicht der Theorie, wiewohl auch die Theorie nicht müde wird, neue Wege zu ›demokratischer Governance‹ auf globaler Ebene zu weisen.¹⁹ Das Fazit lautet deshalb: Eine globale Demokratie ist auf absehbare Zeit in der Tat unwahrscheinlich. Schritte in Richtung einer Stärkung von Transparenz, Kontrolle und Verantwortlichkeit auf allen Ebenen der Politik sind aber hier und heute möglich. Solche Schritte könnten den Vereinten Nationen helfen, die am Ende des ersten Abschnitts angesprochene Herausforderungen.

Es gibt bisher keine empirischen Anzeichen für die Herausbildung einer Weltgesellschaft.

Es scheint nicht ganz abwegig, dass eine Versammlung bei den UN zum Ausgangspunkt einer Parlamentarisierung der Weltpolitik werden könnte.

Wechselwirkungen zwischen Demokratieförderung und Demokratisierung der UN

Erich Rathfelder stellt in seiner Geschichte des Kosovo-Konflikts fest, dass sich die langjährige Verwaltung Kosovos durch die Vereinten Nationen durch einen üblen Dreiklang ausgezeichnet hätte – den Dreiklang von Korruption, Inkompetenz und Überbürokratisierung.²⁰ Noch schärfer klingt das beim tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus, der bezogen auf den Jetset internationaler Organisationen (und insbesondere der EU) meint: »Für diese Leute, die in Venedig frühstücken, in Dublin zu Mittag essen und am Abend in Stockholm dinieren, [...] ist das ein Paradies, das sie verteidigen müssen. Aber die normalen Leute müssen dagegen sein.«²¹

Müssen sie das? Die Erfahrung lehrt in der Tat, dass die Aktivitäten der UN nicht frei sind von Inkompetenz, Bürokratisierung und Spesenrittertum. Das gilt auch für die Demokratieförderung. Entscheidend ist die Frage, unter welcher Perspektive man das kritisiert. Ein Gutteil der Kritik stellt das Scheitern der UN wohlfeil fest, um damit den eigenen Präferenzen für eine nationalstaatlich ausgerichtete Politik mehr politisches Gewicht zu verleihen. Die Gegenperspektive bestünde darin, die UN-Aktivitäten zu kritisieren, um das Zivilisierungsprojekt, für das sie stehen, voranzutreiben. Natürlich geht es auch auf dieser Seite um präferierte Wahrnehmungen, die dahin tendieren, sich gegen Einwände in der Sache abzuschirmen. Vieles will man nicht sehen, weil es einem nicht in den eigenen Kram passt. Hier ist also eine nüchterne Utopie gefragt, die enttäuschungsfeste Erwartungen formuliert.

Daraus folgt, dass man bei dem Unterfangen, die zivilisatorische Mission der Vereinten Nationen voranzutreiben, etwas vorsichtiger mit dem Begriff der Demokratie und der Demokratisierung umgehen sollte. Auch eine durchweg demokratische Mitgliedschaft macht eine internationale Organisation noch nicht zu einer demokratischen Organisation. Wie Klaus Dieter Wolf gezeigt hat, kann sie auch dazu dienen, Mitwirkungsansprüche der nationalen Parlamente abzuwehren.²² Das war und ist eines der großen Themen der EU, an dem sich das Bundesverfassungsgericht, wie schon erwähnt, immer wieder abarbeitet und das im deutschen Parlamentsvorbehalt für die Regelung der gegenwärtigen Finanzkrise erneut zur Sprache gekommen ist. Bezogen auf die Vereinten Nationen bedeutet das, dass auch eine Reform des Sicherheitsrats hin zu einer besseren Repräsentation der Staatenwelt aus den UN nicht schon eine demokratische Organisation machen würde – selbst wenn sie gelänge, was derzeit nicht absehbar ist. Die Reform wäre zuallererst eine höchst willkommene Innovation der Staatenpolitik. Ob dies der Demokratie zugute käme, stünde auf einem anderen Blatt.

Es geht im Kern darum, dass jedes Regieren auf Autorität angewiesen ist und jede Autorität auf Legitimation, egal ob auf innerstaatlicher, transnationaler oder internationaler Ebene. Dabei können Mängel der Input-Legitimation zum Teil durch effizientes Regieren, also einen hohen Output, kompensiert werden. Davon spricht offenbar Helmut Schmidt, wenn er in der gegenwärtigen Krise das chinesische Modell preist. Ob eine solche Output-Legitimation durchgehalten werden kann, wenn es auf Dauer an Input-Legitimation fehlt, ist nach bisheriger Erfahrung fraglich. Abgesehen von diesem funktionalen Einwand kommt spätestens hier der Eigenwert der Demokratie zum Tragen. Unter dieser Perspektive und mit Blick auf die Reformblockade im Sicherheitsrat ist es in der Tat geboten, neue Legitimationspotenziale für die Politik in der Weltgesellschaft zu erschließen. Das könnte über eine parlamentarische Versammlung bei den Vereinten Nationen geschehen. Man darf von einem solchen Schritt nur nicht zu viel erwarten und muss sich auf eine lange Durststrecke einrichten. Diese könnte noch länger sein als beim Europäischen Parlament, welches aber inzwischen doch zu einem tragenden Pfeiler der Gewaltenteilung auf europäischer Ebene geworden ist. Wenn die Durststrecke zu lange dauert, könnten allerdings alle Schaden nehmen: die UN, die Demokratie und die Weltgesellschaft. Von daher sollten Einwände gegen eine parlamentarische Versammlung nicht beiseite geschoben, sondern zum Gegenstand weiterführender Überlegungen zur Institutionalisierung ›inklusive Meinungs- und Willensbildung‹ in der Weltgesellschaft²³ gemacht werden.

Man sollte bei dem Unterfangen, die zivilisatorische Mission der UN voranzutreiben, etwas vorsichtiger mit dem Begriff der Demokratie und der Demokratisierung umgehen.

Auch eine Reform des Sicherheitsrats hin zu einer besseren Repräsentation der Staatenwelt würde aus den UN nicht schon eine demokratische Organisation machen.

16 Otfried Höffe, *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999; Zitate bei Zürn, a.a.O. (Anm. 12), S. 89–90. Zu dieser Denkrichtung zählt Zürn neben Höffe auch Jürgen Habermas und Rainer Schmalz-Bruns.

17 Dieter Heinrich, *Plädoyer für eine parlamentarische Versammlung bei der Uno*, Berlin 2011. Siehe auch Komitee für eine demokratische UNO, <http://www.kdun.org/de>

18 Harald Müller, *Parlamentarisierung der Weltpolitik*. Ein skeptischer Warnruf, in: Regina Kreide/Andreas Niederberger (Hrsg.), *Transnationale Verrechtlichung*, Frankfurt/New York 2008, S. 137–159, hier S. 139 und 147.

19 Regina Kreide, *Ambivalenz der Verrechtlichung*. Probleme legitimen Regierens im internationalen Kontext, in: Kreide/Niederberger, a.a.O. (Anm. 18), S. 260–294.

20 Erich Rathfelder, *Kosovo*. Geschichte eines Konflikts, Frankfurt/M. 2010.

21 ›Ich habe Angst um Europa‹, Interview mit dem tschechischen Präsidenten Vaclav Klaus, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.3.2005.

22 Klaus Dieter Wolf, *Die neue Staatsräson*, Baden-Baden 2000.

23 Jürgen Habermas, *Kommunikation, Rationalität und grenzüberschreitende Politik*, in: Peter Niesen/Benjamin Herborth (Hrsg.), *Anarchie der kommunikativen Freiheit*, Frankfurt/M. 2007, S. 406–459, hier S. 450.