

# Die andere Art der Intervention

## Zur Rolle der Vereinten Nationen in Demokratisierungsprozessen

HENNING MELBER · EDWARD NEWMAN · ROLAND RICH

»Demokratie, Entwicklung und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten bedingen und stärken einander. Die Demokratie beruht auf dem frei zum Ausdruck gebrachten Willen des Volkes, über seine politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Systeme selbst zu bestimmen, und auf seiner vollen Teilnahme an allen Aspekten seines Lebens. In diesem Sinne soll die Förderung und der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf nationaler und internationaler Ebene umfassend sein und ohne einschränkende Bedingungen verwirklicht werden. Die internationale Gemeinschaft soll die Stärkung und Förderung der Demokratie, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der ganzen Welt unterstützen.«<sup>1</sup>

Diese in ihrer ›Wiener Erklärung‹ niedergelegte Position der Weltkonferenz über die Menschenrechte von 1993 definiert die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in den Vordergrund gerückte Rolle der Vereinten Nationen als Mittler und Geburtshelfer beim Übergang von Staaten und Gesellschaften zu demokratischen Verhältnissen. Eine derart aktive Rolle zeichnete sich spätestens seit dem Ende der achtziger Jahre mit dem UN-Engagement bei der Entkolonialisierung des früheren Südwesafrika ab. Seither hat sich die Weltorganisation mehrfach gezielt eingemischt, mit vorwiegend zivilen Mitteln interveniert und zur Schaffung demokratischer Strukturen beizutragen versucht. Allein im Zeitraum zwischen 1989 und 1996 ersuchte mit über 60 Staaten ungefähr ein Drittel aller damaligen Mitglieder die UN um Unterstützung bei der Durchführung von Wahlen – ein Beleg, den der scheidende Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in seiner ›Agenda für die Demokratisierung‹<sup>2</sup> (die die beiden Agenden für den Frieden respektive für die Entwicklung ergänzen sollte) zur Bestätigung dafür anführte, daß die Demokratisierung als ein neues Phänomen praktisch keinen Bereich der UN-Aktivitäten mehr unberührt läßt.

Mit der Veröffentlichung von neueren Forschungsergebnissen auch unter Einbeziehung konkreter Fallstudien wird demnächst ein in Zusammenarbeit zwischen dem ›Peace and Governance Programme‹ der Universität der Vereinten Nationen (UNU) und dem ›Centre for Democratic Institutions‹ der Australischen Nationaluniversität initiiertes Projekt diese (Selbst-)Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft erneut in Erinnerung rufen; zugleich wird versucht, aus den bisherigen Erfahrungen Einsichten für die künftige Praxis zu formulieren<sup>3</sup>. Der vorliegende Beitrag nimmt die Ergebnisse des Forschungszusammenhangs zum Anlaß einer zusammenfassenden grundsätzlichen Betrachtung zum Thema in einer Zeit, in der die Rolle der Vereinten Nationen in der Weltpolitik einmal mehr auf dem Prüfstand steht.

### DEMOKRATIE ALS UNIVERSELLES MENSCHENRECHT

Obwohl der Terminus ›Demokratie‹ in der Charta der Vereinten Nationen gar nicht vorkommt, gehört mittlerweile nicht nur der Begriff, sondern auch das damit umschriebene – zugegebenermaßen vage – konzeptionelle Verständnis zum integrierenden Bestandteil des Völkerrechts wie der Menschenrechte. Allerdings ist die relativ unspezifische Handhabung mangels eindeutiger Definitionsgrundlage bereits Teil des Problems. So zeigt die Geschichte des ›Menschenrechts auf Demokratie‹ zweierlei:

»Einerseits hat es sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von einer philosophischen Idee zu einem verbindlich festgeschriebenen Recht entwickelt. Andererseits wurde diese Entwicklung nicht von einer zunehmenden Konkretisierung begleitet. Die Unklarheiten des zugrundeliegenden Demokratiekonzeptes werden dabei um so problematischer, je weiter die völkerrechtliche Entwicklung fortschreitet.«<sup>4</sup>

Ungeachtet dieser Definitionsproblematik läßt sich bereits anhand der von der Generalversammlung am 10. Dezember 1948 in Paris verkündeten Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nachweisen, daß sowohl mit dem Verweis auf die Rechtsstaatlichkeit (rule of law) als auch durch die Formulierung demokratischer Mindestanforderungen im Artikel 21 Grundlagen des demokratischen Verfassungsstaats aufgenommen wurden: »Der Erklärung liegt damit unzweifelhaft die Erkenntnis zugrunde, daß Menschenrechte ohne rechtsstaatliche Demokratie leerer Buchstabe bleiben müssen.«<sup>5</sup>

Nach dem Ende der von der Blockkonfrontation geprägten Ära bipolarer internationaler Beziehungen mehrten sich die auch jenseits des politisch-philosophischen Eurozentrismus-Verdachts angesiedelten Stimmen, die Demokratie als universellen Wert reklamieren und einfordern. So vertritt Amartya Sen, ein Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften indischer Herkunft, die Auffassung, daß politische Freiheit als Bestandteil jeglicher sozio-ökonomischen Entwicklung zu verstehen ist. Die Anerkennung der Demokratie als ein universell gültiges und relevantes politisches System wertet er als revolutionären Denkvorgang und ein Hauptverdienst des 20. Jahrhunderts<sup>6</sup>. Ein Grundgedanke, der in Kombination mit der Neuformulierung überkommener Entwicklungskonzepte (und zumindest vom formulierten Anspruch her ganz in Einklang mit dem von Sen vertretenen umfassenden Ansatz) sich im Strategiedokument der ›Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas‹ (NEPAD) wie-

---

### Autoren dieser Ausgabe

*Dr. habil. Henning Melber*, geb. 1950, ist Forschungsdirektor des Nordischen Afrika-Instituts in Uppsala. Von 1992 bis 2000 war er Direktor eines wirtschaftspolitischen Forschungsinstituts in Windhoek.

*Dr. Rolf Mützenich*, MdB, geb. 1959, 2002 als Abgeordneter des Wahlkreises Köln III für die SPD gewählt, ist Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages und von dessen Unterausschuß Abrüstung und Rüstungskontrolle.

*Dr. Edward Newman*, geb. 1970, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Programms ›Peace and Governance‹ der Universität der Vereinten Nationen in Tokyo.

*Dr. Angela Rapp*, geb. 1962, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht in Berlin, war 2002 im Auftrag der UNMIK in Pristina mit der Ausarbeitung von Richtlinien für die Kosovo-Treuhandanstalt befaßt.

*Roland Rich*, geb. 1951, Jurist, ist seit 1998 Gründungsdirektor des ›Centre für Democratic Institutions‹ an der Australischen Nationaluniversität in Canberra. Von 1994 bis 1997 war er Botschafter Australiens in Kambodscha.

derfindet. Am 16. September 2002 wurde dieses von der UN-Generalversammlung mit ihrer Resolution 57/2 als allgemeines Referenzdokument angenommen, um das sich die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft zur Entwicklung Afrikas gruppieren sollen. Es äußert das für afrikanische Regierungen bislang eher ungewöhnliche Verständnis, daß Demokratie und Menschenrechte als elementarer Bestandteil guter Regierungsführung ein unverzichtbarer Beitrag zur auch sozio-ökonomischen Entwicklung ihrer Gesellschaften sind.

In Einklang mit diesen Tendenzen zur stärkeren Betonung des demokratischen Prinzips ist bei der Herausbildung des gegenwärtig üblichen Sprachcodes im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die zunehmende Verwendung des Terminus Demokratieförderung unverkennbar. Anhand der Wortwahl in den Entschliefungen unter anderem zu Angola, Haiti, Kosovo, Namibia, Osttimor, Sierra Leone und Westsahara läßt sich zeigen, daß sich der Sprachgebrauch in Richtung einer Aufwertung von (guter) Regierungsführung hinsichtlich langfristiger Lösungen bei Konflikten und Instabilität verschiebt<sup>7</sup>. Das hatte während der letzten Dekade seinen Niederschlag insbesondere in der bereits erwähnten eindrucksvollen Zunahme von direkten Hilfeleistungen der Vereinten Nationen bei der Durchführung allgemeiner Wahlen in zahlreichen Mitgliedstaaten gefunden. Allerdings zeigten diese Erfahrungen bislang auch, daß Wahlen zwar Substantielles zu einer Demokratisierung beizutragen vermögen, sie dafür aber keinesfalls ausreichen. So ging mit der wachsenden Erfahrung auch die zunehmend realistischere Einsicht einher, daß eine im Sinne demokratischer Mindestanforderungen halbwegs erfolgreiche Durchführung von Wahlen alleine noch kein Garant für die Schaffung einer tragfähigen demokratischen Grundlage ist<sup>8</sup>.

## DIE UN ALS AGENTUR FÜR DIE DEMOKRATISIERUNG

Eigentlich ist es eine Binsenweisheit, daß zur Demokratie mehr als nur die Abhaltung von regelmäßigen Wahlen gehört. Die Demokratisierung umfaßt den Aufbau eines politischen Systems, das die unvermeidlichen Manipulationsversuche von innen auszuhalten vermag, das den reibungslosen Wechsel von politischen Amtsinhabern befördert und das den Usurpationsversuchen durch individuelle oder gruppenpezifische Interessen widerstehen kann.

### *Über den Wahlakt hinaus*

Als politisches System muß die Demokratie der Enttäuschung von Verlierern ebenso wie der fortgesetzten Verzweiflung an den Rand der Gesellschaft gedrängter (Minderheits-)Gruppierungen sowie der Ungeduld der Protagonisten radikaler Forderungen standhalten. Die Demokratie stellt eine Verbindung zwischen funktionierenden Einrichtungen und einer lebendigen politischen Kultur her. Beides erfordert zur dauerhaften Verankerung Zeit. Diese läßt sich nicht nach dem Fiskaljahr noch nach einer befristeten Mandatszeit oder selbst einem Fünfjahresplan bemessen. Sie umfaßt wohl eher die Spanne von Generationen.

Die Vereinten Nationen können sich nicht den Luxus erlauben, in solchen Zeitkategorien zu denken und zu operieren. Trotzdem stellt sich angesichts jüngerer Erfahrungen und insbesondere Rückschlägen die Frage, ob die geleistete Investition in Demokratisierungsbemühungen durch den vorzeitigen Rückzug im Einzelfall nicht gefährdet und damit die gesamte Investition zunichte gemacht wird. Kritiker haben diese Bedenken und Einwände insbesondere im Falle Kambodschas artikuliert. Es mehren sich die Befürchtungen, daß dies auch in Osttimor der Fall sein könnte. Die Fallstudien der im Zentrum unseres Überblicks stehenden vergleichenden Untersuchung formulieren ähnlich vorsichtige Einschätzungen; sie bewerten die Erfolge der Interventionsmaßnahmen eher nüchtern und zurückhaltend. Allerdings kommt keiner der Beiträge zu dem Schluß, daß die

Bemühungen der Vereinten Nationen im Sinne der ursprünglichen Zielsetzung unnütz gewesen seien.

### *Namibia*

So zeigt das Beispiel Namibia, daß seit der Entkolonialisierung des Territoriums unter Beteiligung der UN 1989/90 das Image des damaligen Vorzeigebispiels erfolgreicher Transformation angesichts seitheriger Erosionsprozesse doch erheblich beschädigt wurde<sup>9</sup>. Zwar spielte die Weltorganisation eine wichtige, wenn nicht gar entscheidende Rolle im Zuge der mit dem Übergangsprozeß einhergehenden Demokratisierung mittels der Umsetzung der Resolution 435(1978) des Sicherheitsrats. Die Völkergemeinschaft kann als Geburtshelferin des unabhängigen Staates und seines demokratischen Systems gelten. Aber letztlich konzentrierte sich ihre Mittlerrolle eher auf das Ziel der Erlangung der völkerrechtlichen Souveränität dieses von der südafrikanische Mandatsmacht ›veruntreuten Pfands‹. Dabei wurde zwar die Schaffung und Sicherung demokratischer Verhältnisse angestrebt, doch deren feste Verankerung auf tragfähiger dauerhafter Grundlage war damit keinesfalls garantiert. So ist Namibia ein Beispiel in doppelter Hinsicht. Zum einen historisch als eine der letzten Aufgaben der Entkolonialisierung und damit der Herstellung völkerrechtlich legitimer Verhältnisse staatlicher Souveränität, der sich die Vereinten Nationen mit Erfolg (wenn auch verspätet) gestellt hatten. Zum anderen als eine der ersten größeren Herausforderungen an die UN zur zeitweiligen Begleitung der Überführung einer Gesellschaft aus totalitärer Bevormundung in demokratische Verhältnisse. Der seither oftmals reklamierte Ausnahme- und Vorzeigecharakter dieser Intervention, die in mehrerlei Hinsicht als einzigartig gelten kann, muß rückblickend zwar nicht geleugnet, aber angesichts zunehmender Verschleißerscheinungen doch relativiert werden.

### *Kambodscha*

Das Beispiel Kambodscha führt zu der eher noch stärker reservierten Einschätzung, daß es sich in Sachen Demokratisierung um einen positiven, aber doch bescheidenen Beitrag der UN gehandelt hat<sup>10</sup>. Einzuräumen ist, daß es in Kambodscha ohne Eingreifen der Vereinten Nationen überhaupt keine Form von Demokratie gegeben hätte. Trotz einiger auch weiterhin bestehender demokratisch verfaßter Institutionen, einem Mehrparteiensystem und einer Verfassung, die weitgehend von UN-Beratern entworfen und nach den Wahlen 1993 angenommen wurde, kann Kambodschas politisches System nicht als funktionierende Demokratie gelten. So vermochten die UN die Konfliktparteien nicht zu entwaffnen. Trotz meßbarer kontinuierlicher Abnahme politisch motivierter Gewaltakte, der regelmäßigen Durchführung von Wahlen und der steigenden Akzeptanz ihrer Ergebnisse durch die politischen Akteure darf der Erfolg der Demokratisierungsbestrebungen angesichts zahlreicher Rückschläge keinesfalls überbewertet werden. So ignorierten die kambodschanischen Behörden wiederholt UN-Forderungen nach fairem Umgang mit dem politischen Gegner, verweigerten adäquaten Zugang zu den Medien oder umgingen die Anwendung der Wahlgesetze. Die Bilanz des relativen Erfolgs darf angesichts dieser Mängel nicht über die engen Grenzen hinwegtäuschen, die den Erfolgen der UN-Intervention auch durch die ererbten kulturellen und sozio-ökonomischen Strukturen sowie das Defizit an demokratischer Kultur von vorneherein gesetzt waren.

### *Kosovo*

Als von hoher Komplexität bietet sich das Beispiel Kosovo dar, wo Demokratiehilfe vor dem Hintergrund rigoroser staatlicher Verfolgung, ethnischer Konflikte, secessionistischer Bestrebungen und internationaler militärischer Verwicklungen erfolgte<sup>11</sup>. Dies sind allesamt Faktoren, die alles andere als ein gedeihliches Klima für die Förderung einer pluralistisch-demokratischen Kultur bereiteten. Trotz-

dem umfaßten die Maßnahmen zum Wiederaufbau auch die gezielte Pflege demokratischer Tugenden und Einstellungen. Dies führte zu einer Reihe heikler Herausforderungen, unter anderem hinsichtlich der im Lande verbliebenen serbischen Minderheit und deren Bereitschaft (oder auch Weigerung) zur Teilnahme am demokratischen Prozeß, der Herstellung einer relativ stabilen Ordnung, der Entmilitarisierung und Kontrolle der vormaligen Guerillabewegung, des wirtschaftlichen Wiederaufbaus<sup>12</sup> und der Durchführung von Wahlen. Die Aufgabe der UN umfaßte somit nicht nur die friedensschaffende und -erhaltende Komponente, sondern zugleich den Versuch zur Schaffung und Bewahrung demokratischer Institutionen. Dabei waren die ihr immanenten bürokratischen Strukturen sowie die Vielzahl externer Akteure bei der Bewältigung der Aufgaben eher hinderlich. Dennoch – auch dies mag bei genauerer Betrachtung als eine Binsenweisheit gelten – hängt es letztlich zuvörderst von den davon betroffenen Menschen im Kosovo selber ab, ob sie die Impulse für eine Demokratisierung ihrer Gesellschaft zu nutzen vermögen.

#### Osttimor

Aus den Kosovo-Erfahrungen glaubten die UN für das Engagement in Osttimor lernen zu können – obgleich sich nicht alle daraus gezogenen Lehren als gewinnbringende Lektionen herausstellten<sup>13</sup>. Angesichts der Zerstörungswut der indonesischen Besatzer und des Ausmaßes der destruktiven Folgen war dies eine Gesellschaft in Ruinen, innerhalb derer ein Aufbau demokratischer staatlicher Strukturen vor besonders schwierigen Aufgaben stand. Letztlich erwiesen sich die UN dafür als nur unzulänglich gerüstet: mangels einschlägiger Kenntnisse und fehlender Sensibilisierung hinsichtlich der örtlichen Gegebenheiten. Die nahezu ausschließliche Konzentration auf die Etablierung westlicher Institutionen auf zentralstaatlicher Ebene ignorierte die lokalen Verhältnisse und das örtliche Politikverständnis. Die Verkenntung der Unterschiede und die mangelnde Einbeziehung einheimischer Traditionen trugen zur Unterminierung des Staatsbildungsprozesses bei und behinderten die Verankerung von Einrichtungen, die einem westlichen Demokratieverständnis entsprangen. Daraus ergab sich im Wettbewerb um die Hegemonie vor Ort eine eigentümliche Vermischung lokaler gesellschaftlicher Hierarchien mit nationalen politischen Fraktionierungen. Die absolutistische Zentralisierung durch die UN-Intervention resultierte so in der Errichtung einer Art feudaler politischer Kultur. Dabei ist bis heute die Bedeutung der örtlichen Realitäten nicht hinreichend berücksichtigt worden. Dies führt zu der letztlich nicht überraschenden Einsicht zurück, daß ohne Beteiligung des Volkes am Staatsbildungsprozeß und am politischen System die Aussichten auf Erfolg allenfalls begrenzt sein können.

#### Afghanistan

Zum Zeitpunkt der Inangriffnahme des hier vorgestellten Projekts handelte es sich bei Afghanistan um das letzte aktuelle Beispiel eines Falles, in dem die UN vor der Aufgabe standen, einen Beitrag zur Demokratisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu leisten<sup>14</sup>. Dabei konnten sie auf eine lange Periode von Versuchen zur Herstellung des Friedens in diesem Land zurückblicken. Während das Ausmaß und die Reichweite der Aktivitäten zuerst eher bescheiden blieben, eröffnete sich den Vereinten Nationen als Folge des von den Vereinigten Staaten mit Unterstützung Großbritanniens geführten Krieges eine erheblich größere Rolle im Zuge der Bemühungen um den Aufbau einer weithin legitimen politischen Ordnung. Der Versuch zur Demokratisierung steht jedoch weiterhin vor großen Schwierigkeiten, die sich auch aus dem Mangel an Demokratie unter den einschlägigen früheren Politikformen und -verständnissen innerhalb der zahlreichen religiös-kulturellen Gruppierungen im Lande ergeben.

Zu den kritischen Fragen gehören in Afghanistan die Rolle und Funk-

## Staatendemokratie und innerstaatliche Demokratie

Sind die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg zum Sanierungsfall geworden? Sieht nicht Generalsekretär Kofi Annan selbst die Organisation »an einem Scheideweg«? Verlangt er nicht, daß ihre »internationale Sicherheitsarchitektur ... sich den Bedürfnissen unserer Zeit anpassen« habe? Die Reform der Vereinten Nationen ist ein ständig wiederkehrender Topos des Diskurses der Staatengemeinschaft, und die Forderung trifft zunächst weithin auf Zustimmung. Allerdings sind die Inhalte der Reformvorstellungen unterschiedlich, oft schließen sie sich sogar gegenseitig aus. Es verwundert daher nicht, daß eine Umgestaltung der UN-Institutionen vorerst recht unwahrscheinlich ist. Denn trotz des 11. September und der Irakkrise hat sich die Interessenlage der fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht entscheidend verändert. Die Erweiterung des mit der Hauptverantwortung für Weltfrieden und internationale Sicherheit betrauten Hauptorgans, die zeitweise in greifbare Nähe gerückt zu sein schien, entschwindet am Horizont. Das Interesse an einer Reform des Rates mit weiteren Ständigen Mitgliedern, inklusive eines widerspenstigen Deutschland, dürfte bei der mächtigsten Vetomacht, den Vereinigten Staaten, auf Grund ihrer jüngsten Erfahrungen kaum gestiegen sein.

Ohnehin ist die US-Regierung mit dem Zustand der Vereinten Nationen alles andere als zufrieden. In Irak muß sie gleichwohl die schmerzliche Erfahrung machen, daß auch eine Weltmacht auf die Unterstützung der Weltorganisation angewiesen bleibt. Indessen macht man sich in Washington Gedanken über eine ganz andere Art von UN-Reform. Beklagt wird immer wieder der große Einfluß nichtdemokratischer Staaten und repressiver Regime in den UN-Gremien; so saßen sechs der finstersten Diktaturen der Welt in der Menschenrechtskommission. Folgt man der Zählweise des »Freedom House«, so besitzen 121 von 192 Staaten gewählte Regierungen. Als vollwertige liberale Demokratien könnten 85 Länder bezeichnet werden.

Trotz des gar nicht so ungünstigen Zahlenverhältnisses wird immer wieder eine Dominanz nichtdemokratischer Staaten in der Generalversammlung und ihren Nebenorganen ausgemacht. Glaubt man einer Arbeitsgruppe des »Council on Foreign Relations« und des »Freedom House«, die die Durchsetzung der US-Interessen bei der Weltorganisation fördern will (»Enhancing U.S. Leadership at the United Nations«), so verhindern diese Kräfte, zu denen vor allem die Blockfreien gerechnet werden, durch obstruktive Taktiken gezielt die Stärkung demokratischer Prinzipien. Mit Blick auf die künftige UN-Politik der USA wird unter anderem der Gründung einer »Koalition der Demokratien« bei den UN das Wort geredet, mit welcher die Verbreitung der Menschenrechte und demokratischen Prinzipien sowie der gemeinsame Kampf gegen den Terrorismus vorangetrieben werden sollen.

Dieser Vorschlag ist jedoch nicht neu. Bereits 1999 wurde in einem Konzept des US-Außenministeriums eine solche Koalition angeregt und im Jahr darauf auf einer Konferenz in Warschau eine »Gemeinschaft der Demokratien« (Community of Democracies) gegründet, ein loser Zusammenschluß liberal-demokratischer Staaten. Zu den Einladenden gehörten neben Polen und den USA Chile, Indien, Korea (Republik), Mali, Mexiko, Portugal, Südafrika und Tschechien.

Die Gemeinschaft setzte sich in Warschau zum Ziel, demokratische Werte zu verbreiten, demokratische Institutionen und Prozesse zu stärken und in absehbarer Zeit Koalitionen beziehungsweise Fraktionen der Demokratien in den bestehenden internationalen Institutionen zu bilden. Die Schlußerklärung wurde von über 100 Staaten – notabene einer absoluten Mehrheit der UN-Mitglieder – unterzeichnet und der Prozeß der Bildung einer Fraktion der Demokratien angestoßen, ohne daß jedoch bereits konkrete Maßnahmen beschlossen wurden. 2002 wurde auf einer Ministerkonferenz in Seoul ein Aktionsplan verabschiedet, welcher 2005 auf einer Folgekonferenz in Chile evaluiert werden soll. Auch Deutschland ist Mitglied dieser lockeren Gemeinschaft und betonte in Seoul durch Staatssekretär Jürgen Chrobog vom Auswärtigen Amt seine Bereitschaft zur weltweiten Verbreitung demokratischer Grundsätze.

In der Tat gibt es einige Gründe, die für die Einrichtung einer solchen Koalition bei den Vereinten Nationen sprechen. So hat Kofi Annan während des Gründungstreffens in Warschau darauf hingewiesen, daß die hehren Ziele der Charta nur dann zu erreichen seien, wenn aus den



UN eine wahrhafte Gemeinschaft der Demokratien geworden sei. Richtig ist auch, daß Fortschritte in Menschenrechtsfragen von autoritären Regimes blockiert werden. Die Vereinten Nationen sind jedoch keine Organisation, die dieses Problem durch die Gründung eines (weiteren!) exklusiven Clubs von liberalen Demokratien lösen könnte. Denn mit moralischem Rigorismus kommt man in der internationalen Politik nicht in jedem Fall weiter. Zudem muß es weiterhin eine Gesprächsebene geben, auf der man mit Staaten wie der Demokratischen Volksrepublik Korea oder Simbabwe verhandeln kann. Dieses Weltforum bietet nun einmal einzig und allein die Weltorganisation.

Die ›Staatendemokratie‹ der Generalversammlung mit ihrem Prinzip ›ein Staat, eine Stimme‹ hat bekanntlich nicht zwingend demokratische Verhältnisse in den Mitgliedsländern selbst zur Folge. Dennoch bleibt der in der UN-Charta niedergelegte Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten ein grundlegender Bestandteil der Völkerrechtsordnung. Die Universalität der Organisation und die formale Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten ist eine Stärke und keine Schwäche der Vereinten Nationen. Zudem ist die globale Dominanz westlicher, wirtschaftlich erfolgreicher Staaten ohnedies schon so eklatant, daß hierfür nicht auch noch die UN mißbraucht werden sollten. Denn insbesondere die Generalversammlung dient vielen Entwicklungsländern als unverzichtbares und nahezu einziges Forum.

Ein Ausschluß bestimmter Länder aus UN-Gremien auf Grund ihrer inneren Verfassung widerspricht nicht nur dem Gebot der Nichteinmischung, sondern würde auch in der Generalversammlung neue Konfliktlinien aufkommen lassen. Die Regionalgruppen haben sich in der Vergangenheit als sehr nützlich erwiesen und mit dazu beigetragen, daß die Vereinten Nationen eine globale Organisation geblieben sind. Eine Koalition demokratischer Staaten kann dazu keine Alternative bieten. Sie könnte jedoch dabei hilfreich sein, Positionen abzustimmen und abzugleichen, wie dies im Rahmen der EU ja bereits schon geschieht. Versuchen könnte sie, statt auf eine Spaltung der Blockfreien zu zielen, diese Staaten für eine Verbreitung demokratischer Prinzipien zu gewinnen und eine engere Zusammenarbeit anzustreben. Immerhin gehörte das selbstbewußte blockfreie Südafrika auch zu den Einladenden von Warschau.

Die Festlegung von Aufnahmekriterien allerdings ist ein zentrales Problem einer solchen Koalition. Eine Demokratie kann vielfältige Formen annehmen, und es gibt wohl kaum ein UN-Mitglied, welches sich nicht selbst als ›demokratisch‹ bezeichnen würde. Deswegen bleibt nur die Festlegung auf unzweideutige Prüfsteine. Die EU mit ihren ›Kopenhagener Kriterien‹ kann hier als Vorbild dienen – auch wenn die USA auf Grund ihres Festhaltens an der Todesstrafe wohl keine Chance auf Aufnahme hätten. Letztlich dürfte es ein Ding der Unmöglichkeit sein, die unterschiedlichen politischen Ordnungen mit ihren mannigfaltigen Entwicklungsgängen über einen Leisten zu schlagen.

Die Entstehungsgeschichte der Initiative läßt zudem befürchten, daß es sich hierbei um den Versuch handelt, die weitgehende Isolierung der Vereinigten Staaten in der Generalversammlung durch die Schaffung eines neuen Gremiums, bei welchem der US-Einfluß ungleich größer wäre, aufzuheben. Die wünschenswerte Aufwertung der Generalversammlung ist jedoch durch Fraktionsbildungen nicht zu erreichen. Auch hat die Irakkrise gezeigt, daß die Konfliktlinien bei elementaren Fragen von Krieg und Frieden quer durch die Gemeinschaft der Demokratien verlaufen. Es erscheint deshalb zweifelhaft, ob sich gerade die USA von einer Mehrheit in einer solchen Koalition wirklich beeinflussen lassen würden, wenn ein gemeinsamer Beschluß nicht den Wünschen und Interessen der einzigen Supermacht entspräche. Zudem gibt es innerhalb der Regierung Bush nach wie vor die Neigung, die Resolutionen des Sicherheitsrats prinzipiell als irrelevant abzutun, da dort auch Diktaturen und verbrecherische Regimes mit am Tisch sitzen.

Dennoch: Die Idee einer Gemeinschaft, die sich die Verbreitung demokratischer Prinzipien zum Ziel setzt, ist im Kern etwas, was auch im Rahmen der UN weiterverfolgt werden sollte. Nicht zuletzt die Erweiterungsprozesse von NATO und EU haben die Organisationen der liberalen Demokratien weiter gestärkt. Die »Welt sicher für die Demokratie zu machen«, ist nach wie vor die am ehesten erfolgversprechende Strategie für eine friedlichere Welt. Eine neue Gemeinschaft der Demokratien darf sich jedoch nicht zu einem Club entwickeln, der Staaten von Entscheidungsprozessen ausschließt und eine Zweiklassengesellschaft in den Vereinten Nationen begründet. Damit wäre weder der Demokratie noch ihren Förderern geholfen.

tion des Staates und der Charakter der Gesellschaft. So wurden die UN mit der Resolution 1378 des Sicherheitsrats vom 14. November 2001 dazu autorisiert, eine zentrale Rolle in der Unterstützung der afghanischen Bevölkerung beim Aufbau einer Übergangsverwaltung mit dem Ziel der Bildung einer neuen Regierung zu spielen. Doch Afghanistan ist weiterhin das klassische Beispiel eines schwachen Staates mit einer starken Gesellschaft. Deren Mikro-Gesellschaften operierten sowohl unabhängig voneinander als auch im komplexen Zusammenspiel miteinander. Die Dynamik sowohl in ihrer wechselseitigen Interaktion als auch gegenüber der zentralstaatlichen Instanz hat sich als kritische Dimension bei der Definierung der Machtverhältnisse sowie hinsichtlich des Charakters des afghanischen Staates erwiesen.

### *Einsichten*

Letztlich unterstreichen die fünf Fallbeispiele die simple Einsicht, daß es sich bei Interventionen der UN jeweils in höchst unterschiedlichem Maße um ehrgeizige und diffizile Unterfangen handelt. Dabei spielen die spezifischen Verhältnisse eine ebenso gewichtige Rolle wie das personifizierte Zusammenspiel von Institutionen und Interessengruppierungen. Zu einer der wichtigsten Aufgaben des Generalsekretärs zählt hierbei die Ernennung seiner Sonderbeauftragten, da diesen eine strategische Schlüsselrolle zufällt. Einem Sonderbeauftragten kommt in den unter Verantwortung der Vereinten Nationen gestalteten Übergangsprozessen eine nahezu absolutistische Machtfülle zu. Um so wichtiger ist die Auswahl der dazu geeigneten Person. Besonders gut läßt sich dies anhand des tragischen Beispiels von Sergio Vieira de Mello illustrieren, auch wenn dieser im Falle Irak gerade nicht über eine Position der Allmacht verfügte, sondern in prekärer Beziehung zur Besatzungsmacht stand. Auf Grund von de Mellos spezifischen Qualitäten schien Kofi Annan dessen Beauftragung mit dem Mandat in Irak wichtiger als die Kontinuität in dem erst kurz zuvor von ihm angetretenen Amt des Hochkommissars für Menschenrechte. Die Betrauung mit der Irak-Mission konnte als Bestätigung seiner bereits in Osttimor demonstrierten außerordentlichen Fähigkeiten zur konstruktiven Vermittlung in Konfliktsituationen verstanden werden. In Bagdad hatte er sein Engagement mit dem Leben zu bezahlen.

Häufig hat sich die Rolle der Vereinten Nationen in den Prozessen gesellschaftlichen Übergangs auf die Funktion einer Koordinierungsagentur zu beschränken, die durch ihre Beteiligung an den Bemühungen ein erhebliches Maß an Legitimität für die anderen internen wie externen Akteure erbringt. So ist ihre sinnstiftende Aufgabe auch in der Wahrnehmung einer Führungsrolle und den dadurch erzielten vertrauensbildenden Maßnahmen auf Grundlage ihrer Präsenz zu sehen. Obwohl den Maßnahmen der UN die Gefahr der Schaffung babylonischer Verwirrung mitunter nicht abzusprechen ist, muß doch zwischen der – mitunter konfusen – Durchführung von Aufgaben und der Wahrnehmung einer übergeordneten Rolle unterschieden werden. Letztere betont die Aufgabe der UN und ihrer Bediensteten, als Verbindung zwischen den Verhältnissen vor Ort und den Normen, Werten und Intentionen der internationalen Gemeinschaft zu fungieren. Die Legitimität der UN ist somit ebenso wichtig, wie es die Fähigkeiten und Fertigkeiten sind, die von ihr im Anwendungsbereich erwartet werden.

Dabei ist sie mit dem Tatbestand konfrontiert, daß der Grad ihrer Akzeptanz und Unterstützung auch vom jeweiligen nationalen und internationalen politischen Willen abhängt. So sind es zunehmend die ›Koalitionen der Willigen‹, die sich zu friedensstiftenden – in jüngerer Zeit aber auch zunehmend wieder militärischen – Aktionen formieren. Sie rekrutieren sich nach dem Freiwilligkeitsprinzip je nach Grad des jeweiligen nationalen Interesses am Resultat, das wiederum eng an sicherheitspolitische und regionalstrategische Überlegungen gekoppelt ist. So zieht der Balkan das Interesse Westeuropas auf

*Rolf Mützenich* □

sich, Haiti das der Vereinigten Staaten, und für Osttimor fühlt sich hauptsächlich Australien verantwortlich. Als Kehrseite dieser recht pragmatischen Sicht zählen jene Menschen in den Ländern und Konfliktregionen zu den Verlierern, die – wie in Rwanda und im Kongo – in der Sicht der Mächtigen keine weltpolitisch relevante Rolle spielen.

#### DEMOKRATISIERUNG: BEITRAG ZU FRIEDEN UND ENTWICKLUNG?

Die Vereinten Nationen können angesichts der Bilanz bisheriger Einsätze und Erfahrungen kaum die Erwartung erfüllen, traumatisierte Gesellschaften auf wundersame Weise in pluralistische Paradiese zu verwandeln. Aber sie sollten in der Lage sein, lokale (und internationale) Eliten in einem Verständigungsprozeß zu engagieren, der in den gezielten Versuch zur Demokratisierung der gesellschaftlichen Verhältnisse mündet. Dabei muß verlangt werden dürfen, daß die Gegebenheiten vor Ort und die damit einhergehenden Perspektiven genauer analysiert und verstanden werden. Bisher scheint es in der Erfolgsbilanz der UN-Interventionen eine Korrelation zwischen dem Umfang des Problems und dem Grad des Engagements respektive seines Resultats gegeben zu haben. Die Geschichten relativer Erfolge – Namibia, aber auch Kosovo und Osttimor – betreffen quantitativ gesehen Dimensionen von eher bescheidener Größenordnung. Das soll nicht bedeuten, daß schwache Staaten oder kleinere Völker keine starken Gesellschaften haben können oder die dortigen Probleme weniger komplex als in anderen Fällen wären. Trotzdem ist eine solche Herausforderung wohl eher handhabbar, sofern der politische Wille der maßgeblichen internationalen Akteure miteinander in Einklang zu bringen ist. Wenn dies nicht der Fall ist – wie das Beispiel Palästina zeigt – nützt hingegen auch die relative Überschaubarkeit des Problems wenig. Die eigentliche Herausforderung stellen letztlich aber hinsichtlich der Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten eher Länder wie Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo und Irak dar.

Während die neunziger Jahre von der demokratischen Aufbruchstimmung nach dem Ende der Blockkonfrontation geprägt waren und dies den Anlaß für diverse UN-Missionen bildete, markierte der 11. September 2001 eine Zäsur, die erst nach Aufnahme der Arbeit

an den verschiedenen Studien des hier dargestellten Projekts eintrat, die es aber trotzdem zu thematisieren galt<sup>15</sup>. Nach dem Ende zwar nicht der Geschichte, wohl aber der Zeiten des Kalten Krieges erfuhren die Organisationen und Organe der UN in der nachgerade euphorischen Grundstimmung bislang ungekannte Unterstützung für kollektive Maßnahmen zur Wahrung der Menschenrechte und für die Förderung demokratischer Willensbildungsprozesse in den verschiedensten Krisenregionen der Erde. Mit dem spektakulären Terroranschlag des ›9-11‹ wurde diese Orientierung nachhaltig gestört. Die Debatte verschob sich hin zu einem Sicherheitsdiskurs. Der daraus abgeleitete ›Krieg gegen den Terrorismus‹ war auch angesichts der in ihm angewendeten Mittel einer Weiterverfolgung demokratischer Zielsetzungen eher abträglich. Was bis dahin als ›liberaler Internationalismus‹ hätte bezeichnet werden können, kam zu einem abrupten Ende. Angesichts der gravierenden Diskontinuitäten bedarf es nunmehr der Erarbeitung eines neuen Selbstverständnisses, das den seither geschaffenen Gegebenheiten Rechnung zu tragen versteht, ohne die demokratischen Zielsetzungen über Bord werfen zu müssen.

Die Besetzung, Verwaltung und versuchte Demokratisierung Iraks stellt in diesem Lichte besehen die größte Herausforderung dar. Das – ihr nicht in erster Linie anzulastende – Fiasko in Somalia und die daraus resultierende Vertrauenskrise konnte die Weltorganisation (wenngleich mühsam) überwinden. Die durch die Beitragszurückhaltungen seitens der USA provozierte finanzielle Krise vermochten die UN letztlich durch Verhandlungsgeschick zu meistern. Die Situation in Irak hingegen konfrontiert sie mit der Frage nach ihrer tatsächlichen Bedeutung. Deren eigentlicher Kern ist, inwieweit die UN weiterhin an zentraler Stelle an der Lösung wesentlicher (welt-)politischer Probleme beteiligt sein werden. Könnten sie eine solche Rolle nicht ausfüllen, bliebe ihr Anspruch, global die Demokratie zu fördern, leer.

Auch an dieser Stelle tritt das bekannte Problem in Erscheinung, daß gegenwärtig die USA aus ihrem Status als einzige Supermacht den Anspruch nicht nur auf eine Sonderrolle, sondern auch auf eine dementsprechende privilegierte Behandlung ableiten und den der UN-Charta zugrundeliegenden Grundsatz der Staatengleichheit negieren. Demgegenüber gilt es für die Vereinten Nationen, ihren legitimen Anspruch auf Setzung und Umsetzung internationaler Normen

*Seit August 2003 sind das Generalsekretariat der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen und auch die Redaktion der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN in Berlin ansässig. Nach dem Umzug von der Poppelsdorfer Allee in Bonn in die Zimmerstraße in Berlin-Mitte lud die DGVN am 10. September zum Eröffnungsempfang. Neben vielen Mitgliedern der DGVN folgten zahlreiche Vertreter aus Politik, Medien, Ministerien und Wissenschaft der Einladung. Vorsitzender Wolfgang Ehrhart (am Rednerpult) und der Leiter der Abteilung für Globale Fragen, Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes, Hans-Joachim Daerr, begrüßten die Gäste.*





zu behaupten. Hierbei müssen sie dem demokratischen Paradigma neue Bedeutung verschaffen – auch um die gegenwärtige Krise im internationalen politischen System bewältigen zu helfen und neue Handlungsfähigkeit zu erlangen.

Wie der im Dezember 2001 vorgelegte Bericht der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (Axworthy-Kommission) darlegte, gibt es für die internationale Staatengemeinschaft eine »Verpflichtung, Schutz zu gewähren«, die »im Falle schwerwiegenden Schadens für eine Bevölkerung bei Unwillen oder Unvermögen des Staates, hier Abhilfe zu schaffen« über dem Gebot der Nichteinmischung steht und somit die Intervention von außen rechtfertigt<sup>16</sup>. Zu den Kernprinzipien zählt aus ihrer Sicht aber auch die damit untrennbar verbundene »Verpflichtung zum Wiederaufbau«. Dies heißt,

»insbesondere nach einer militärischen Intervention umfassende Unterstützung bei Gesundung, Wiederaufbau und Aussöhnung zu gewähren, wobei auch die Ursachen des Unrechts, das die Intervention beenden oder abwenden sollte, angegangen werden müssen«<sup>17</sup>.

Obgleich die Demokratie in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich genannt wird, ist es doch naheliegend, daß sie ein unverzichtbares Element ist, um zu Friedenssicherung und dauerhafter Stabilität zu gelangen und damit die Ursachen für eine Verpflichtung auf Schutzgewährung gar nicht erst entstehen zu lassen.

Bereits die Weltkonferenz über die Menschenrechte empfahl in ihrem Schlußdokument vor einem Jahrzehnt, »nationalen und internationalen Aktionen zur Förderung der Demokratie, der Entwicklung und der Menschenrechte Priorität einzuräumen«. Dabei wies sie solchen Hilfeleistungen besondere Bedeutung zu, »die auf Wunsch von Regierungen bei der Durchführung freier und fairer Wahlen erteilt werden«<sup>18</sup>. Es läßt sich anhand überzeugender empirischer Datenerhebungen und Korrelationen nachweisen, daß gefestigte Demokratien jedenfalls untereinander keine Kriege führen. Eine erfolgreiche und dauerhafte Demokratisierungsstrategie durch gezielte Maßnahmen der UN wäre demnach auch ein Beitrag zu Frieden und Stabilität weltweit. Diese Überzeugung brachte zum Jahresende 1996 auch der Generalsekretär zum Ausdruck, indem er darauf verwies, daß demokratische Regierungen weniger dazu neigen, ihre Macht mißbräuchlich zu verwenden. Die zwischen- und innerstaatliche De-

mokratie, so Boutros-Ghali, dient somit der Förderung und Pflege eines Gesellschaftsvertrags, auf dessen Grundlage ein dauerhafter Friede gebaut werden könne. So verstanden, handelt es sich bei einer Kultur der Demokratie zugleich um eine Kultur des Friedens<sup>19</sup>.

- 1 UN-Dok. A/CONF.157/23 (Wiener Erklärung und Aktionsprogramm) v. 12.7.1993, Teil I, Ziff. 8. Vollständiger Text in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Gleiche Menschenrechte für alle. Dokumente zur Menschenrechtsweltkonferenz der Vereinten Nationen in Wien 1993, Bonn (DGVN-Texte 43) 1994.
- 2 UN Doc. A/51/761 (Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies) v. 20.12.1996, Anlage, Ziff. 5. Der Text, der als die »Agenda für die Demokratisierung« bekannt wurde (und eigentlich die Vorstudie zu einer solchen darstellte), wurde in einer nichtoffiziellen Übersetzung auf deutsch veröffentlicht in: Boutros Boutros-Ghali, Wider die Tyrannei der Dringlichkeit. Die Agenden für Frieden, Entwicklung und Demokratisierung, Hamburg 2001.
- 3 Edward Newman / Roland Rich (eds.), United Nations Democracy Promotion: Ideals and Reality, Tokyo (UNU Press) i.E. (2004).
- 4 Markus Lang, Menschenrecht auf Demokratie. Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung als Bestandsgarantie des demokratischen Verfassungsstaats, VN 6/1998 S. 195ff. (196).
- 5 Klaus Dicke, »...das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal...« Zum Politikprogramm der Allgemeinen Erklärung, VN 6/1998 S. 191ff. (193).
- 6 Amartya Sen, Democracy as a Universal Value, in: Journal of Democracy, 10(1999)3, S. 3-17; ders., Development as Freedom, Oxford 1999.
- 7 Roland Rich, Crafting security council mandates, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 8 Robin Ludwig, United Nations electoral assistance: Challenges, accomplishments, prospects, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 9 Henning Melber, Decolonization and democratization: The United Nations and Namibia's transition to democracy, in: Newman/Rich (Anm. 3). Vgl. hierzu auch bereits ders., Musterbeispiel oder Normalfall. Ein Jahrzehnt nachkolonialer politischer Herrschaft in Namibia, VN 5/2000 S. 168ff., sowie als umfassende Bestandsaufnahme die Beiträge in: ders. (Hrsg.), Namibia – Grenzen nachkolonialer Emanzipation, Frankfurt am Main 2003.
- 10 Sorpong Peou, The United Nation's modest impact on Cambodian »democracy«, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 11 Ylber Hysa, Kosovo: A permanent international protectorate?, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 12 Siehe zu dieser speziellen Problematik aktuell Angela Rapp, Gesellschaftliches Eigentum und Privatisierung. Die KTA – eine Treuhandanstalt für den Kosovo, S. 167ff. dieser Ausgabe.
- 13 Tanja Hohe, Delivering feudal democracy in East Timor, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 14 Amin Saikal, The UN and democratization in Afghanistan, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 15 Laurence Whitehead, The UN, international organizations, and democracy promotion: Some critical perspectives, in: Newman/Rich (Anm. 3).
- 16 Ian Williams, Nur das letzte Mittel. Der Bericht der Axworthy-Kommission zur humanitären Intervention, VN 1/2002 S. 10ff.(11).
- 17 Ziff. 3.C der Kernprinzipien aus der Synopse des Berichts der Axworthy-Kommission, zit. nach Williams (Anm. 16), S. 12.
- 18 A/CONF.157/23 (Anm. 1), Teil II, Ziff. 66 und 67.
- 19 A/51/761 (Anm. 2), Anlage, Ziff. 17.



*Das vielgestaltige Eintreten für die Ziele der Vereinten Nationen mittels Publikationen und Veranstaltungen legt eine enge Verbindung der DGVN zu den Schaltstellen der Politik und den Medienvertretern nahe. So verlegte sie 1958 ihre Geschäftsstelle vom Gründungsort Heidelberg nach Bad Godesberg und 1959 nach Bonn. 1999 beschloß sie den Umzug des Generalsekretariats nach Berlin, der Mitte dieses Jahres realisiert wurde. Die Eröffnung der neuen Räumlichkeiten in der deutschen Hauptstadt bot reichlich Gelegenheit zum Gedankenaustausch. – Im Bild (v.l.n.r.): Hans-Joachim Daerr, Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt, Dr. Bernhard Neugebauer, ehemaliger Stellvertreter der Außenminister der DDR, und Dr. Klaus-Heinrich Standke, langjähriger Direktor für Wissenschaft und Technologie bei den UN und der UNESCO.*