

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* □