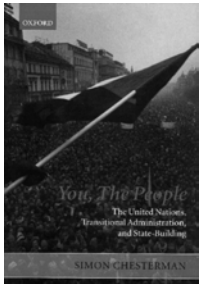


**Simon Chesterman: You, The People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building**

Oxford University Press 2004  
XX + 296 S., 50 brit. Pfd.



Man könnte es als vierte Generation der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen bezeichnen: die Übernahme oder Unterstützung der Verwaltung eines Landes für einen Übergangszeitraum (»Transitional Administration«) und der sogenannte Staatsaufbau (»State-Building«) durch UN-

geführte oder UN-mandatierte Missionen. Die Missionen in Timor Leste, Kosovo und Afghanistan sind Beispiele für die komplexen Aufgaben, die die Vereinten Nationen heute zu bewältigen haben. In diesen sogenannten multidimensionalen Friedensmissionen geht es darum, staatliche Strukturen wiederherzustellen oder zu schaffen – etwa um den vollständigen Zusammenbruch staatlicher Gewalt infolge interner Konflikte zu verhindern, um jungen, unabhängig werdenden Staaten die notwendige Starthilfe zu geben oder um staatliche Funktionen nach einem von außen herbeigeführten Regierungswechsel aufrechtzuerhalten.

In seinem jüngst erschienenen Buch »You, The People« widmet sich Simon Chesterman den vielfältigen Problemen, die mit der Übernahme dieser neuen Aufgabe einhergehen. Chesterman ist Exekutivdirektor des Institute for International Law and Justice an der New York University School of Law. Das Buch ist die Quintessenz seines Forschungsprojekts an der International Peace Academy der Jahre 2000–2003 und der in diesem Rahmen unternommenen Forschungsreisen in die einzelnen Gebiete. Seine auf diesen Reisen in Interviews mit ranghohen UN-Mitarbeitern und lokalen Vertretern gewonnen Erkenntnisse machen dieses Werk zu einem Stück angewandter Politikforschung im besten Sinne.

Chesterman analysiert die einzelnen Einsätze, bei denen die Vereinten Nationen Übergangsverwaltungen einrichten und Staatsbildung betreiben, und bettet seine Analyse in den historischen Kontext der Kolonialverwaltung, des Völkerbundsmandats- beziehungsweise späteren UN-Treuhandsystems ein. Er liefert dabei keine Chronologie der verschiedenen Missionen, sondern untersucht systematisch die von ihm identifizierten Problembereiche:

1. das Sicherheitsvakuum nach einem Zusammenbruch staatlicher Gewalt;
2. die Verteilung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Vereinten Nationen und lokalen Machthabern;
3. Wiedergutmachung und Aussöhnung sowie Gewährleistung rechtsstaatlicher Grundsätze;
4. der wirtschaftliche Wiederaufbau;
5. die Zielsetzung der Mission – auch mit Blick auf ihre Beendigung – sowie in diesem Zusammenhang die Rolle von Wahlen.

Die Erfahrungen aus Srebrenica und Somalia lehren, daß Friedensmissionen heute immer mit einem »robusten« Mandat ausgestattet werden müssen. Die Charakteristika traditioneller Blauhelmeinsätze – Unparteilichkeit, Zustimmung der jeweiligen Regierung, minimaler Gewalteininsatz ausschließlich zur Selbstverteidigung – sind in Operationen mit komplexem Aufgabenspektrum nicht mehr tauglich. Chesterman skizziert die Entwicklung von der Friedenssicherung hin zur sogenannten Friedenserzwingung. Interessanter aber ist seine Argumentation für eine neue Doktrin über die Pflichten einer Mission zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung. Geht mit robusten Friedenseinsätzen auch das Gewaltmonopol auf die Mission über, einschließlich der Verantwortlichkeit für Recht und Ordnung? Dürfen die Blauhelmsoldaten Kriminelle verhaften und festsetzen? Brauchen sie dafür eigene Gefängnisse? Welchem Richter werden die Gefangenen vorgeführt? Chesterman untersucht die Unterschiede zum einen in der Mandatierung, zum anderen in der Interpretation der Mandate durch die jeweils Verantwortlichen der verschiedenen UN-Missionen. Er kommt zu dem Ergebnis, daß Friedenseinsätze in naher Zukunft nicht über genügend ziviles Personal für die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben verfügen werden. Um ein Sicherheitsvakuum zu vermeiden, müßten daher in einer Anfangsphase Militärs diese Aufgaben übernehmen, bis (wieder) ausreichend stabile lokale Strukturen geschaffen worden seien.

Eine praktikable, effektive und angemessene Verteilung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen den Vereinten Nationen und lokalen Machthabern ist ausschlaggebend für den Erfolg der Mission. Welche Formen der Zusammenarbeit werden vereinbart? Konsultations- oder Kooperationsmechanismen? Wer trägt letztlich die Verantwortung? Der Autor hat dazu eine eindeutige Meinung: Wenn es darum geht, einen Staat politisch zu transformieren, müsse die lokale Bevölkerung zwar eingebunden werden, die internationale Gemeinschaft aber das letzte Wort behalten. Wichtiger als das sogenannte »Ownership«-Prinzip, also die Kontrolle der Bevölkerung über die Prozesse im eigenen Land, sei die klare und eindeutige Zielsetzung der Mission. Eine graduelle (Rück-)Übertragung von Kompetenzen – angefangen auf lokaler Ebene – dürfe sinnvollerweise erst dann eingeleitet werden, wenn die notwendigen Fähigkeiten dazu vorhanden sind.

Trägt die internationale Gemeinschaft zumindest in der Anfangsphase eines Einsatzes die ultimative Verantwortung, müsse sie sich allerdings auch am Völkerrecht und an internationalen Standards messen lassen. Auch hier bezieht der Autor eine klare Position: Wenn eine Mission das Ziel hat, einen Staat gemäß den Regeln der guten Regierungsführung aufzubauen, müsse diese Mission Vorbildfunktion durch eine gewisse Selbstbindung an geltendes Recht entfalten. Eine Interpretation zum Beispiel des Kosovo-Mandats dergestalt, daß Kapitel VII der UN-Charta den Einsatz von der Beachtung einiger Menschenrechte ausnehme, sei angesichts der Tatsache, daß er wegen grober Menschenrechtsverletzungen begonnen wurde, nahezu absurd. Überprüfungsmechanismen wie die Einrichtung von Ombudspersonen könnten die Glaubwürdig-

keit des Einsatzes stärken und helfen, den Vergleich mit einer militärischen Besetzung abzuschwächen.

Der Aufbau eines funktionierenden Justizsystems sollte Chesterman zufolge unter den obersten Prioritäten von Friedensmissionen in Nachkonfliktsituationen rangieren. Zum einen mit Blick auf die Aufarbeitung vergangenen Unrechts als Teil des Wiedergutmachungs- und Aussöhnungsprozesses; zum anderen mit Blick auf die Wiederherstellung von Vertrauen in hoheitliche rechtsstaatliche Strukturen. Es müsse vermieden werden, daß ein rechtliches Vakuum entstünde – auch judikative Aufgaben müßten notfalls zunächst durch das Militär wahrgenommen werden.

Die Vergangenheitsbewältigung wirft schwierige Fragen auf. Sollten internationale oder lokale Gerichtshöfe oder Gremien die Arbeit übernehmen? Sind lokale Kapazitäten vorhanden, sind lokale Richter unvoreingenommen? Sind in einigen Konflikten Amnestien gegebenenfalls besser geeignet zur Versöhnung als langwierige Prozesse, die die Bevölkerung spalten könnten? Wie verhält sich die Forderung gegen Strafflosigkeit mit der Arbeit der sogenannten Wahrheitskommissionen?

Auch der (Wieder-)Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen und die Gewährleistung rechtlichen Gehörs ist in Übergangsprozessen schwierig. Welches Recht ist überhaupt anwendbar? Das Recht früherer Unrechtsregime? Welche Änderungen dürfen oktroyiert, welche internationalen Standards angelegt werden? Fehler in diesem Bereich können den Erfolg einer Mission mittel- und langfristig vereiteln.

Offensichtlich ist, daß humanitäre Hilfe zur Linderung akuter Not sowie wirtschaftlicher Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit zentrale Elemente beim Aufbau staatlicher Strukturen sind. In seiner Analyse kommt Chesterman allerdings zu dem Ergebnis, daß die Gebergemeinschaft oftmals eher ihre eigenen Interessen verfolgt als eine konzertierte Aktion zugunsten des betroffenen Gebiets unternimmt. Die Koordination von Hilfsleistungen durch eine zentrale Stelle sowie eine Aufklärung darüber, welche Hilfe realistischerweise zu erwarten ist, seien daher für den Erfolg einer Mission unabdingbar. Chesterman deckt zudem auf, daß die langandauernde internationale Präsenz auch negative Auswirkungen auf die lokale Entwicklung hat. Die Entstehung lokaler Wirtschaftsstrukturen werde behindert, weil die Konkurrenz durch billige Hilfslieferungen zu groß sei. Zudem würden die Vereinten Nationen qualifizierte Arbeiter durch bessere Entlohnung vom lokalen Markt und damit aus der örtlichen Entwicklung abziehen. Schließlich seien die UN oftmals gezwungen, bei der Anmietung von Räumen und Ausrüstung mit kriminellen oder mafiösen Elementen zusammenzuarbeiten und sie dadurch zu unterstützen. Diese Probleme müßten gesehen und durch innovative Lösungen minimiert werden. Daß eine Mission mit einer klaren Zielsetzung erfolgversprechender ist als ohne, scheint auf der Hand zu liegen. Vielfach werden die Einführung demokratischer Strukturen und damit die Durchführung der ersten freien Wahlen als geeigneter Zeitpunkt zur Terminierung der Mission angesehen. Chesterman sieht dies kritisch: Wahlen zu früh abzuhalten, könne zu einem Wiederaufflam-

men der Konflikte führen. Die Einbeziehung lokaler Machthaber in den Wahlprozeß gelinge nicht immer, ebenso wenig die Etablierung politischer Parteien. Meistens würden durch die Wahlkämpfe nur die alten Kriegsparteien gefestigt. Chesterman zieht den Schluß, daß Demokratisierung nicht im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen sollte – vielmehr müsse es primär darum gehen, Frieden und Sicherheit, nachhaltige Institutionenbildung und wirtschaftliche Stabilität zu sichern.

Mit dem Buch »You, The People« ist Chesterman ein hervorragend entwickeltes Opus über Entstehungsgeschichte, Chancen und Grenzen von Übergangsverwaltung und Staatsbildung gelungen, das keine Tabus scheut. Chesterman zeigt den Widerspruch auf zwischen dem Ziel, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen zu etablieren, und den dafür eingesetzten »wohlwollenden« autokratischen Maßnahmen. Er läßt keinen Zweifel daran, daß auch die besten Konzepte nicht immer Erfolge zeitigen. Nur wenn ressourcenstarke Mitgliedstaaten bereit und in der Lage sind, sich in Konflikten zu engagieren, können diese langfristig eingedämmt und staatliche Strukturen wiederaufgebaut werden. Dies erklärt beispielsweise den unterschiedlichen Verlauf in Timor Leste und Westsahara. Chesterman spricht bittere Wahrheiten aus – mit seinen zum Teil provozierenden Thesen sollten sich alle, die in dem Bereich der internationalen Friedensarbeit tätig sind, auseinandersetzen.

KATJA WIESBROCK □

### Wesel, Reinhard: Symbolische Politik der Vereinten Nationen. Die »Weltkonferenzen« als Rituale

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2004

283 S., 25,90 Euro



Politik, die sich über längere Zeit fortsetzt, entwickelt häufig eigene Symbole. Diese bewirken meistens, daß sie die Politik, die sie hervorbrachte, schmücken und in der Öffentlichkeit bekannt machen – vielleicht auch stärken. Gelegentlich können sie auch über Schwierigkeiten bei der Umsetzung

dieser Politik hinweghelfen und ihre Vermittlung erleichtern. Gleichzeitig ist politische Symbolik aber auch geeignet, einen Schein zu vermitteln, der die Politik, der sie zugehört, als bedeutsamer erscheinen läßt als sie tatsächlich ist. Die ethische Bewertung politischer Symbole schließlich definiert sich von ihrer Verwendung her, wie etwa bei den Symbolen Kreuz oder Hakenkreuz.

Die derzeit bekanntesten weltpolitischen Symbole sind das uralte Symbol der Flaggen der Nationalstaaten und das – historisch gesehen – immer noch neue Emblem der Organisation der Vereinten Nationen. Beide sind gleichzeitig zwei

grundsätzlich unterschiedlichen Formen internationaler Politik zugeordnet. Die Flaggen stehen für den Primat traditioneller Machtpolitik von Nationalstaaten mit Hilfe von militärischen Streitkräften der Mächtigen, denen die Flagge voranweht. Das UN-Emblem steht für eine Politik, mit der Probleme und Konflikte vorzugsweise mit anderen als militärischen Mitteln gelöst werden sollen, womit es auch den Ohnmächtigen Hoffnung macht. Gegenwärtig ist bekanntlich die Strahlkraft des UN-Emblems dadurch gefährdet, daß das Symbol Flagge extrem überhöht wird.

Vor diesem Hintergrund untersucht Reinhard Wesel anhand der im Bereich der Vereinten Nationen anzutreffenden Symbolik und deren Funktion, was an der Organisation und deren Politik Wirklichkeit und was nur trügerischer Schein ist. Dafür hat er eine Fülle von Material gesichtet, geordnet und vermittelbar gemacht. Die Quellen für einschlägige beziehungsweise einbeziehbare Tatsachen, Meinungen, Beurteilungen und Kritiken reichen von Aristoteles (384–322 v. Chr.) bis zu den zeitgenössischen Medien. Das 36-seitige Literaturverzeichnis weist schätzungsweise gut 1200 Titel auf. Allein dies vermittelt schon einen Eindruck von der Schwierigkeit, ein so unscharf eingegrenztes Gebiet wie das der Symbolik in der internationalen und vor allem der UN-Politik mit wissenschaftlichem Anspruch zu erschließen. Denn, so der Autor, »nur, wenn der ... Doppelaspekt von symbolischer Politik, daß sie politisches Zusammenleben überhaupt erst möglich macht, andererseits für spezifische Interessen instrumentalisierbar ist, als Zusammenhang aufeinander bezogener Aspekte verstanden wird, kann auch die spezifische soziale, richtungspolitische und ideologische Qualität von Symbolen beurteilt werden« (S. 40).

Nach entsprechend umfangreichen historischen, theoretischen und methodologischen Ausführungen, die über die Hälfte der Studie ausmachen, folgt ein Überblick über die »Politische Symbolik der UNO«. Er beginnt bei der bekannten – wenn heute auch überlebten – Kritik an der Symbolik des UN-Emblems, wie sie in den vom Nord-Süd-Konflikt geprägten Jahren der Organisation in aller Munde war: »Alle Erdteile scheinen auf die nördliche Halbkugel verschoben, der Südpol ist zum Kreis geworden. ... In dieser Welt war bisher nur der Norden von Relevanz, der Süden ist zerfleddert und »drittweltklassig« (S. 142). Ferner umfaßt der Überblick so ziemlich alle jene Vorstellungen, die in den Medien und der Öffentlichkeit und (oft auch absichtsvoll) von Politikern in die Weltorganisation hineininterpretiert werden: die UN etwa als alleiniger Legitimationsspende, als »Hoffnungsträger« oder »Sündenbock«, oder gar als weltweite Zivilgesellschaft, als »Weltregierung« oder »Weltrepublik«. Insgesamt werden die Variationen des Scheins der Vereinten Nationen ins Rampenlicht gerückt.

Nicht unbedenklich erscheint allerdings die anschließend ein Viertel des Buches ausmachende Kritik an den von der UN in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts veranstalteten Weltkonferenzen (1972 über Umwelt, 1992 über Umwelt und Entwicklung, 1993 über Menschenrechte, 1995 über die Stellung der Frau usw.). Diese sind, so folgert der Autor, durch die in der UN üblichen »Konsens-Rituale« ins-

gesamt zu Weltkonferenzen als Rituale degeneriert. Das Symbolische wird hier also nicht mehr als Teil der Politik, sondern – siehe auch Buchtitel – als Ersatz für sie verstanden. Dies ist ein interessanter Blickwinkel. Aber die harsche Kritik und Abwertung, zu der der Autor hier gelangt, scheint aus einer doch etwas zu abstrakten Sichtweise entstanden zu sein. Denn zum einen gehört überhöhende Symbolik einfach zur Politik. Der Schein gehört zum Sein der Vereinten Nationen. Puristische Kritik geht hier an der Wirklichkeit vorbei. Sie erinnert an einen Athleten, der sich für seinen sportlichen Erfolg abrackert und sich wundert, daß dies schweißtreibend ist. Zum anderen ist bekanntlich innerhalb der UN die Einbeziehung von Symbolischem in das politische Handeln und insbesondere in Resolutionen und Dokumenten eine der unverzichtbaren Möglichkeiten, in Situationen, in denen rein sachlicher Konsens nicht zu erreichen ist, Fehlentwicklungen vorzubeugen. Und schließlich haben Symbole und auch Mythen, die in die richtige Richtung weisen und damit Teil von berechtigten Hoffnungen sind, unbestreitbar einen hohen Wert. Eine apodiktische Trennung auf der Linie »hier-wirkliche-Politik-dort-nur-Symbolik« greift international – innerhalb und außerhalb der UN – einfach zu kurz. Ohne das Symbol von einer friedlichen Weltordnung (gewissermaßen als bisheriger Ersatz für ihr noch fehlendes Vorhandensein) könnten die Vereinten Nationen ebenso wenig fortbestehen wie beispielsweise die Europäische Union ohne ihre starke Symbolik eines geeinten Europas.

Hier zeigen sich die Grenzen für die wissenschaftliche Bearbeitung des, wie gesagt, nur ungenau eingegrenzten und damit äußerst schwierigen Themas. Was zur Folge hat, daß die Analyse an machen Stellen weniger wichtigen Fakten überhöhtes Gewicht beimißt und gelegentlich etwas in Mäkelei abgleitet. Der Autor scheint sich dieser Gefahr bewußt gewesen zu sein, als er feststellte: »Das äußere und innere Bild der UNO, ihrer Selbstdarstellung, die öffentliche und veröffentlichte Vorstellung von ihr, Sprache und Rhetorik in der UNO, ihre Gesten und Rituale zu dokumentieren, ist allein im Medium Text nicht möglich« (S. 141). Dementsprechend schränkte er seine Beurteilung der Weltkonferenzen schließlich auch so ein: »Die vorliegende Studie sollte die Weltkonferenzen nicht in der Sache darstellen oder gar beurteilen – die hier gegebenen Übersichten haben nur den Zweck, am Material die These zu erhärten, daß solche Veranstaltungen wesentlich auch rituellen Charakter haben und als Rituale besondere politische Leistungen erbringen« (S. 223). Und er hält fest: »Die Konferenzen der 1970er-Jahre und ihre Folgeprozesse waren in der Sache vergleichsweise produktiv« (S. 224).

Es ist dies ein Buch über einen zweifellos wichtigen Aspekt der internationalen und insbesondere der UN-Politik, das anregend ist, das aber gerade in der gegenwärtigen internationalen Konstellation einen flüchtigen Leser leider auch leicht zu der irrigen Schlußfolgerung führen kann, daß die Vereinten Nationen eben nicht in der Lage seien, ihrer Aufgabe gerecht zu werden, und es daher bei ernststen Problemen wohl besser sei, lieber gleich mit wehender Flagge das Feuer zu eröffnen.

HANS ARNOLD □