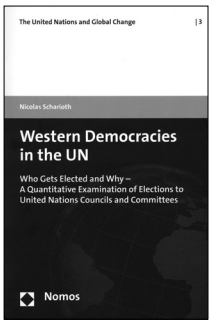
›Hard power‹ bei Wahlen in den Vereinten Nationen

Wolfgang Wagner



Nicolas Scharioth

Western Democracies in the UN. Who Gets Elected and Why – A Quantitative Examination of Elections to United Nations Councils and Committees

The United Nations and Global Change, Band 3
Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2010, 151 S., 24,00 Euro

Seit der Einrichtung des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen im Jahr 2006 richten sich jeden Mai die Augen der Öffentlichkeit für einen kurzen Moment auf die Wahl seiner neuen Mitglieder. Die meist kritischen Kommentare setzen sich dann allerdings überwiegend nur mit solchen Kandidatenländern auseinander, die nach westlichem Werteverständnis nicht in dieses Gremium gehören. Weitaus weniger wird über die gewählten Mitglieder berichtet, die sich dort für die Menschenrechte einsetzen. Kurz vor dem 12. Oktober 2010 war plötzlich die Kandidatur Deutschlands für einen nichtständigen Sitz für die Jahre 2011/2012 im UN-Sicherheitsrat in aller ›Medienmunde‹. Diese Frage war aber offenbar vor allem deshalb von Interesse, weil sich Deutschland zum ersten Mal seit Beitritt zu den UN in Konkurrenz zu zwei weiteren westlichen Ländern zur Wahl stellte. Deutschland hätte verlieren können; das war – auch innenpolitisch – spannend. Und am 10. November 2010 fand die erste Wahl für den Exekutivrat der neuen UN-Frauenorganisation ›UN Women‹ statt. Auch hier reduzierte sich das öffentliche Interesse im Wesentlichen auf die Frage, ob ein Land wie Iran hineingewählt werden würde oder nicht. Iran verlor die Wahl; dies war noch für die breitere Öffentlichkeit eine Nachricht wert. Für die 41 Mitglieder, die in den Exekutivrat gewählt wurden – und für die Frage, weshalb sie gewählt wurden – interessieren sich im Wesentlichen nur noch frauen- und entwicklungspolitische Fachkreise.

Weshalb werden denn nun Mitgliedstaaten in Organe und Gremien der Vereinten Nationen gewählt? Welche Interessen veranlassen die Staaten, sich zur Wahl zu stellen? Welchen Mechanismen folgen solche Wahlen? Gibt es Länder, die sich häufiger durchsetzen als andere? Schließlich auch die Frage, ob der Bereich von Wahlen und Kandidaturen in den Vereinten Nationen eher machtpolitisch zu betrachten ist oder als Manifestation multilateralen Engagements.

In dem hier zu besprechenden Buch, einer Dissertation, versucht **Nicolas Scharioth**, auf diese Fragen Antworten zu geben. Zum einen entwickelt er ein auf empirischer Analyse gestütztes Bestätigungsmodell, das dem Untertitel seines Buches den Namen gibt: ›A Quantitative Examination of Elections to United Nations Councils and Committees‹. Darüber hinaus hofft er, den operativ mit Wahlen und Kandidaturen befassten Praktikern eine bessere Vorhersagefähigkeit für erfolgreiche Wahlkämpfe zu vermitteln.

Der Titel des Buches hat den Rezensenten in der Tat als jemanden angesprochen, der mit dem Thema Wahlen und Kandidaturen in den Vereinten Nationen stark befasst ist. Er bewertet es daher auch in erster Linie aus dieser operativen Perspektive und nicht aus einer akademisch-theoretischen Sicht. Aus der Sicht eines Praktikers muss leider festgestellt werden, dass das Buch den Erwartungen nicht gerecht geworden ist. Der Autor entwickelt eben keine Hinweise auf Optimierungspotenziale für zukünftige internationale Wahlkämpfe, sondern bestätigt zurückblickend Ergebnisse, die den Kenner der Materie ohnehin nicht überraschen. Die Dissertation ist auch nicht leicht zu lesen, animiert aber gleichwohl durch viele interessante Einzelaspekte in den verschiedenen Kapiteln zur Reflexion über die geleistete Arbeit und die dabei über die vergangenen Jahre erzielten Wahlerfolge.

Die Ausgangsthese der Dissertation sieht die bewusst angestrebte Mitgliedschaft von demokratischen Mitgliedstaaten der UN in deren Organen und Gremien als eine gewaltlose Form des Konflikts. Da das Erreichen der Mitgliedschaft voraussetze, dass sich Staaten für eine begrenzte Zahl verfügbarer Sitze in Wahlen gegen Mitbewerber durchsetzen müssten, erlaube die Betrachtung von Wahlergebnissen und erreichten Mitgliedschaften, die Machtverhältnisse in den zwischenstaatlichen Beziehungen einzuschätzen.

Im ersten Kapitel setzt sich der Autor dementsprechend mit drei Machtparadigmen internationaler Beziehungen auseinander: dem Neorealismus, dem Institutionalismus und dem Liberalismus. Er wirft dabei die Frage nach der Messbarkeit von Macht auf. Im zweiten Kapitel definiert Scharioth die für seine quantitative Untersuchung statistische abhängige Variable: Davon ausgehend, dass die Mitgliedschaft in Organen und Gremien in internationalen Organisationen dem jeweiligen Mitgliedstaat Vorteile verschafft und damit interessengeleitet ist, konzentriert er sich auf Staaten, die für Wahlzwecke in der westlichen Regionalgruppe der UN organisiert sind (Western and Other States Group – WEOG). Er untersucht über einen Zeitraum von 1990 bis 2006 die Mitgliedschaften in 24 Organen, die als Staatengremium entweder von der Generalversammlung (etwa der Sicherheitsrat und der Wirtschafts- und Sozialrat – ECOSOC) oder vom ECOSOC gewählt werden (zum Beispiel die ehemalige Menschenrechtskommission oder die Exekutivräte des UN-Entwicklungsprogramms und von UNICEF). Im Ergebnis analysiert er für sechs WEOG-Mitglieder – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, die Schweiz und die USA – das Verhältnis zwischen potenziell erreichbaren und

tatsächlich wahrgenommenen Mandatsjahren. Im dritten Kapitel stellt der Autor eine Reihe spezifischer Parameter für die Messbarkeit von Macht vor und ordnet sie den drei zuvor genannten Machttheorien zu. In den statistisch-wissenschaftlichen Kapiteln 4 und 5 leitet er dann mathematisch ab, wie sich die Aufteilung von Mandatsjahren zwischen bestimmten Ländern aus den machtpolitischen Theorien erklären lässt, und wie die Einflüsse dieser Theorien letztlich gegeneinander gewichtet sind.

Am Ende seiner Untersuchung kommt Scharioth zu dem Ergebnis, dass sich die Durchsetzungskraft demokratischer Staaten bei Wahlen für Mitgliedschaften in Organen und Gremien der UN und damit auch die Zahl ihrer in der Breite des Spektrums real erzielten Mandatsjahre auf mittel- und langfristige Sicht vor allem aus der neorealistischen Machttheorie begründen lässt. ›Hard power‹ generiert demnach ein hohes Maß an Einfluss in der Ausschussarbeit und damit der Politikgestaltung internationaler Organisationen. Aus seiner Sicht überraschend ist die Nachrangigkeit institutionalistischer Faktoren, obwohl man bei Ländern mit einem hohen Grad an institutioneller Verankerung im UN-System eher das Gegenteil erwarten würde. Aus der Rückschau des Praktikers stimmt das Ergebnis der Dissertation mit der tatsächlichen historischen Repräsentanz aus dem Kreis der WEOG überein: Die USA, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada und die Niederlande sind neben Deutschland aus dem Kreis der WEOG am häufigsten in den Organen und Gremien vertreten, beziehungsweise schöpfen ihr Potenzial möglicher Mitgliedschaften am besten aus. Überraschend ist das geringe Gewicht von ›Soft power‹-Faktoren der Liberalismustheorie, obwohl der Rezensent als überzeugter Multilateralist gerade diese in den Vereinten Nationen deutlich stärker erwarten würde.

Es mag aber sein, so auch die Zusammenfassung, dass ›Soft power‹-Faktoren eher kurzfristig wirken und dann auch eher negativ zu Lasten bestimmter Kandidaten. Möglicherweise lässt sich daraus die Niederlage der USA bei den Wahlen im Jahr 2001 zur Menschenrechtskommission erklären, die der Autor in der Einleitung zu seiner Dissertation beschreibt. Interessant ist dabei die Frage, ob die westliche Position zu grundsätzlich konkurrierenden Kandidaturen für den im Jahr 2006 eingerichteten Menschenrechtsrat in der Euphorie der seinerzeitigen Reformdebatte der Theorie des Liberalismus geschuldet war. Die Wahl der Mitglieder sollte – so ein Diktum der EU – in allen Regionalgruppen in erster Linie aufgrund erbrachter Leistungen (on the basis of merit) erfolgen. Doch spätestens als die Vereinigten Staaten im Jahr 2009 in den Menschenrechtsrat gewählt wurden und Neuseeland seine Kandidatur zuvor zurückgenommen hatte, muss dieser Glaube an die ›erbrachten Leistungen‹ hinterfragt werden. In diesem Fall hatte sich die ›hard power‹ durchgesetzt. Die WEOG-Mitglieder waren froh, dass sich die USA für die aktive Mitarbeit im Menschenrechtsrat entschieden hatten und haben dementsprechend den Weg dafür freigemacht.

Ist die Dissertation lesenswert? Für den Politikwissenschaftler und Statistiker sehr wahrscheinlich. Für den Praktiker sicherlich in wichtigen Teilen, wie zum Beispiel dem Kapitel 3 und den dort beschriebenen Parametern. Die meisten davon sind in der einen oder anderen Form bei der konsensualen Ausarbeitung regionaler Rotationsvereinbarungen relevant. Das Bemerkenswerteste an der Arbeit ist aber, dass sie die Frage von Wahlen und Kandidaturen in den UN als Bestandteil eines friedlichen Wettbewerbs demokratischer Staaten zum ersten Mal in der Tiefe akademisch behandelt und nicht mehr nur als politikbegleitende Mechanik begreift. Hierfür ist Scharioth ausdrücklich zu danken. Seine Arbeit ist ein erster Schritt; viele Fragen bleiben noch offen. Es ist zu hoffen, dass seine Arbeit andere zu weiterführenden Studien anregt. Um mit Sebastian Haffners Worten aus einer früheren Buchbesprechung zu schließen: »[Das vorliegende Buch] ... ist eine Pionierarbeit. Von Pionieren darf man nicht das letzte Wort über ihren Gegenstand erwarten. [Aber] schon das erste Wort darüber zu sprechen: das Thema zu entdecken, den Horizont aufzureißen, ist eine intellektuelle [...] Leistung!«

Post scriptum: Am 12. Oktober 2010 wurde Deutschland mit 128 Stimmen als einziger der drei streitig angetretenen WEOG-Kandidaten im ersten Wahlgang als nichtständiges Mitglied für die Jahre 2011/2012 in den UN-Sicherheitsrat gewählt. War dieser Erfolg auf Grundlage der Ergebnisse dieser Studie vorhersagbar? Nein. Ließe er sich aus ihren Ergebnissen in der Rückschau erklären? Möglicherweise zum Teil. Aber weshalb war Deutschland erfolgreich? Aus subjektiver Sicht des Praktikers gibt es hauptsächlich fünf Gründe: 1. Deutschland hat seine Kandidatur sehr gut begründet – es hat dafür eine schlüssige und glaubwürdige ›Geschichte‹ entwickelt. 2. Die Bundesregierung hat sich gemeinschaftlich unter Einbeziehung aller relevanten Ressorts auf dieses Kernziel deutscher UN-Politik konzentriert. 3. Über das Netz der Auslandsvertretungen und bei Reisen der Bundeskanzlerin, des Außenministers und vieler anderer hochrangiger Vertreter der Bundesregierung wurde überzeugend um Stimmen geworben. 4. In der für die UN zuständigen Abteilung des Auswärtigen Amtes wurde ein hervorragender, integrierter Wahlkampf organisiert und in all seinen Komponenten umgesetzt – vor allem auch im Zusammenspiel mit der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den UN in New York. 5. Schließlich nutzte das Auswärtige Amt seine zentrale Rolle bei der Koordinierung internationaler Wahlen. Das in vielen Jahre erworbene institutionelle Wissen wurde eingesetzt, um alle Möglichkeiten gegenseitiger Unterstützung zu nutzen und die Belastbarkeit der Zusagen der Partner so verlässlich wie möglich zu bestimmen.