

Demokratie *lite*? Möglichkeiten und Grenzen des Demokratisierungsbeitrags der Vereinten Nationen in Postkonflikt-Gesellschaften

Charlotte Steinorth*

I.	Die Vereinten Nationen und die Förderung innerstaatlicher Demokratie	476
II.	Der Aufbau demokratischer Institutionen in Postkonflikt-Gesellschaften	478
III.	Die Legitimierungsstrategien der Vereinten Nationen für die Privilegierung demokratischer Praktiken	481
	1. Das Fehlen eines Demokratiekonsenses auf globaler Ebene	482
	2. Die indirekte Legitimation durch die Ziele der Vereinten Nationen	484
IV.	Das reduzierte Demokratiekonzept der Vereinten Nationen	487
	1. Ein entleertes Demokratiekonzept als Rahmen für lokale Prozesse?	487
	2. Ein nur scheinbar neutrales Demokratiekonzept als Ausdruck westlicher Dominanz?	489
V.	Schlussbemerkung	491

Abstract

Die Vereinten Nationen (VN) sind heute ein Hauptakteur bei der Verbreitung und Förderung der Demokratie. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Stärkung von innerstaatlichen demokratischen Praktiken ein Thema geworden, das sich in vielen Aktivitäten der Weltorganisation niederschlägt. In besonderem Maße trägt sie in Postkonflikt-Gesellschaften dazu bei, Mehrparteien-Demokratien aufzubauen. So umfassen die Mandate komplexer VN-Friedensmissionen neben der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung auch die Bildung demokratischer Institutionen. Noch unmittelbarer sind die Vereinten Nationen mit dem Aufbau demokratischer Regime befasst, wenn sie selber im Rahmen der internationalen Gebietsverwaltung politische Institutionen errichten. Im Folgenden soll dieser Aspekt der internationalen Zusammenarbeit zur Friedenssicherung genauer beleuchtet werden.

* LL.M. (LSE), Ph.D. (LSE), Research Fellow, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Ich danke den AjV-Organisatoren für Kommentare und Anregungen zu diesem Beitrag sowie den Teilnehmern der Konferenz "The Future of State-building" an der University of Westminster bei der eine frühere Version dieses Aufsatzes vorgestellt wurde.

Für eine Weltorganisation, die Staaten verschiedenster Regierungsformen umfasst, ist es durchaus nicht selbstverständlich, demokratische Institutionen zu fördern. Zwar hat sich der Anteil der Mehrparteien-Demokratien innerhalb der Vereinten Nationen seit der dritten Demokratisierungswelle erhöht, dennoch koexistieren in der Organisation weiterhin Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen politischen Systemen. Diese Vielfalt der Regierungsformen erschwert es der Weltorganisation, das politische System einiger Mitglieder in Abgrenzung zu den Systemen anderer zu bevorzugen. Eingeschränkt durch ihren universellen Charakter können die VN nicht ohne Weiteres für die Demokratie Partei ergreifen.

Die Spannung zwischen politischer Neutralität und pro-demokratischem Engagement wird von der Organisation durch eine instrumentelle Legitimationsstrategie aufgelöst, welche Demokratie als Mittel zur Förderung in der Charta festgeschriebener Ziele begreift. Aus dieser Herangehensweise – so die zentrale These dieses Beitrags – ergibt sich ein reduziertes Demokratiekonzept, das sich nicht auf eine bestimmte politische Tradition oder Philosophie beruft, sondern sich im Wesentlichen auf technisch-institutionelle Aspekte beschränkt. Die möglichen positiven und negativen Seiten eines solchen Konzeptes sollen hier auf theoretischer Ebene erörtert werden. Dabei steht nicht die Frage im Vordergrund, ob innerstaatliche Demokratisierung zu einer nachhaltigen Befriedung führt. Es ist vielmehr Ziel der Untersuchung, die Möglichkeiten und Grenzen des Demokratisierungsbeitrags der Vereinten Nationen im Lichte der instrumentellen Herangehensweise aufzuzeigen.

I. Die Vereinten Nationen und die Förderung innerstaatlicher Demokratie

Die Vereinten Nationen schreiben ihren Mitgliedern kein politisches System vor. Art. 2(1) der VN-Charta verankert das Prinzip der souveränen Gleichheit der Mitgliedstaaten, das für eine plurale Ordnung steht, in der jeder Staat, gleich welcher Regierungsform, die gleiche Völkerrechtssubjektivität genießt. Diese Regimeneutralität ermöglichte es selbst während des Kalten Krieges, ideologisch sich bekämpfende Staaten in einer Weltorganisation zu vereinen. Daher erstaunt es nicht, dass – mit Ausnahme der Verurteilung der Apartheid¹ – Fragen, die das politische System der Mitgliedstaat-

¹ Vgl. UN GA Res 1761 (XVII) (6.11.1962) in Bezug auf Südafrika; siehe auch die weitergefasste Resolution A/RES/36/162 (16.12.1981), die sich gegen faschistische und andere totalitäre Ideologien und Praktiken “based on racial intolerance, hatred and terror” wendet.

ten berührten, lange Zeit so gut wie nicht von der Organisation erörtert wurden. Zwar entstanden bereits während des Ost-West-Konflikts Menschenrechtsinstrumente, die politische Partizipationsrechte enthielten,² aber sie waren von keinem einheitlichen Demokratieverständnis getragen.³

Erst Ende der 80er Jahre, als sich im Zuge der dritten Demokratisierungswelle die Anzahl der Mitgliedstaaten mit einer Mehrparteiendemokratie erhöhte, rückte das Thema Demokratie verstärkt in den Blickpunkt der Organisation. Mit dem Niedergang des Kommunismus in den Ostblockstaaten verloren ideologische Alternativen zu pluralistischen Demokratiemodellen auf globaler Ebene an Bedeutung. Die Generalversammlung verabschiedete seit 1988 die erste einer Folge von Resolutionen, die das Prinzip periodischer Wahlen bekräftigte und den Wert der Wahlhilfe durch die Vereinten Nationen hervorhob.⁴

Bereits im Rahmen des Dekolonisierungsprozesses hatten die VN Hilfe bei Wahlen und Referenden geleistet und dabei viel Erfahrung gesammelt. Nicaragua war 1989 der erste unabhängige Mitgliedstaat, der die VN um Wahlbeobachtung ersuchte. Damit begann ein neues Engagement der Organisation für nationale Wahlen. Die neu geschaffene Electoral Assistance Division erhielt eine steigende Anzahl von Anfragen nach Wahlhilfen unterschiedlichen Umfangs. Während in den 90er Jahren die Organisation und Verifikation nationaler Wahlen und Referenden ein zentrales Aufgabenfeld der Vereinten Nationen darstellte, steht heute vor allem die Leistung technischer Hilfe im Vordergrund. Insgesamt haben seit 1991 über 100 Staaten von der VN-Wahlhilfe Gebrauch gemacht.⁵

Neben der Wahlhilfe fördern die VN innerstaatliche demokratische Prozesse durch eine Vielzahl von Projekten. So wird beispielsweise über die Hälfte des Budgets des Entwicklungsprogramms der VN für demokratierelevante Aufgaben bereitgestellt. 2005 wurde zudem der UN Democracy

² Siehe insbesondere Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (1948) und Art. 25 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte (1966).

³ *Henkin* kommentierte in den 80er Jahren, dass das Demokratiegebot der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, sofern sie eines enthält, mit "different brands of democracy" vereinbar ist. *L. Henkin* (Hrsg.), *The International Bill of Rights*, 1981, 28. Siehe in demselben Band auch *K. J. Partsch*, *Freedom of Conscience and Expression, and Political Freedoms*, 241 f.

⁴ "Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections", A/RES/43/157 (18.12.1988). Allerdings gab es zu den pro-demokratischen Resolutionen der Generalversammlung auch regelmäßige Gegenresolutionen, z. B. "Respect for the principles of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of states in electoral processes" A/RES/47/139 (18.12.1992).

⁵ <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections>.

Fund gegründet, der zum Ziel hat, die Zivilgesellschaft zu unterstützen und damit eine breite Teilnahme an demokratischen Prozessen zu stärken.

Über die Förderung von Wahlen hinaus hat sich die Organisation auch für die Wiederherstellung demokratisch gewählter Regierungen nach Staatsstreichen eingesetzt.⁶ Die Militäraktionen in Haiti und Sierra Leone in den 90er Jahren haben jedoch nicht zu einer systematischen Praxis auf diesem Feld geführt.

II. Der Aufbau demokratischer Institutionen in Postkonflikt-Gesellschaften

Parallel zu der Hinwendung zur Demokratieförderung entwickelte sich innerhalb der Völkergemeinschaft eine stärkere Bereitschaft, in innerstaatliche Konflikte einzugreifen. Mit dem Ende des Blocksystems wurde der Sicherheitsrat zunehmend handlungsfähiger, das Vetorecht der Ständigen Mitglieder wurde seltener eingesetzt. Der Sicherheitsrat machte verstärkt von seinen Befugnissen nach Kapitel VII der VN-Charta in Situationen Gebrauch, die primär kein grenzüberschreitendes Moment hatten.⁷ Dies hatte sowohl humanitäre als auch sicherheitspolitische Gründe. Aus moralischer Sicht wuchs die Überzeugung in Teilen der Völkergemeinschaft, dass schwere Menschenrechtsverletzungen nicht länger geduldet werden sollten und deshalb eine militärische Intervention rechtfertigen können.⁸ Aber auch nationale Sicherheitsinteressen ließen es angezeigt erscheinen, in die inneren Strukturen anderer Staaten einzugreifen. Diese Entwicklung ging einher mit einem veränderten Verständnis des Souveränitätsbegriffs, der in der Literatur vielfach an die Erfüllung gewisser Mindeststandards geknüpft wurde.⁹ In sogenannten „*failed states*“ oder „*postconflict states*“ autorisierte der Sicherheitsrat komplexe Friedensmissionen, deren Mandat nicht nur den

⁶ Vgl. insbesondere Resolution 940 (31.7.1994), durch die der Sicherheitsrat militärisches Eingreifen in Haiti autorisierte; und Resolution 1132 (8.10.1997), die ein Embargo gegen Sierra Leone verhängte und die Wiederherstellung der Kabbah-Regierung forderte.

⁷ Vgl. z. B. S/RES/788 (19.11.1992); S/RES/794 (3.12.1992); S/RES/929 (22.6.1994). Siehe auch die Feststellung von *John Major* als Präsident des Security Councils S/23500 (31.1.1992) und Meinungen im Schrifttum, z. B. *C. Greenwood*, *Is There a Right of Humanitarian Intervention?*, *The World Today* (1993), 40; *B. Simma*, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2nd ed. 2002, 722 ff.; *E. de Wet/M. Wood*, *Peace, Threat to*, in: MPEPIL (Hrsg. R. Wolfrum).

⁸ Zu der Diskussion über humanitäre Intervention vgl. *S. Chesterman*, *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*, 2000. Für eine kritische Analyse siehe insbesondere *A. Orford*, *Reading Humanitarian Intervention*, 2003.

⁹ Siehe dazu Beiträge in *R. Jackson* (Hrsg.), *Sovereignty at the Millenium*, 1999.

Ausbruch neuer Kämpfe verhindern sollte, sondern den Aufbau politischer Institutionen zum Ziel hatte. Demokratie, *good governance* und die *rule of law* wurden zu einem Teil der *postconflict*-Agenda gemacht, die traditionell darauf ausgerichtet war, Sicherheit herzustellen und die Wirtschaft wiederzubeleben.¹⁰

Bereits die Friedensmissionen der frühen 90er Jahre wie zum Beispiel ONUSAL in El Salvador und ONUMOZ in Mozambique hatten eine weit gefächerte Aufgabenliste, die unter anderem Reform und Verkleinerung der Streitkräfte, Reintegration ehemaliger Streitkräfte, Aufbau einer neuen Polizei, sowie Reform des Rechts- und Wahlsystems und Stärkung des Menschenrechtsschutzes beinhaltete.¹¹ Insbesondere die Demilitarisierung und die Integration von ehemaligen kriegesischen Gegnern in den politischen Prozess wurden als entscheidende Schritte auf dem Weg zu friedlichen demokratischen Lösungen gewertet. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Missionen war es, Hilfe bei der Durchführung von freien Mehrparteien-Wahlen zu leisten. Dies bedeutete, alle Stationen des Wahlprozesses zu begleiten: von der Erstellung der Wählerlisten durch eine neutrale Wahlkommission über den Schutz der Presse- und Meinungsfreiheit bis zur Gewährleistung von Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit. Erfolgreich verlaufene nationale Wahlen stellten meist einen Endpunkt der Missionen dar und wurden häufig als *“exit strategy”* von der Organisation angesehen.

Der Fokus auf Wahlen wurde vielfach in der Literatur kritisiert.¹² Auch der *Brahimi-Report*¹³ aus dem Jahr 2000 warnte davor, Wahlen isoliert von einem breiteren Demokratisierungsprozess zu sehen und betonte, wie wichtig die Rolle der zivilen Gesellschaft, die Stärkung des Rechtsstaates und des Menschenrechtsschutzes in Postkonflikt-Gesellschaften sei. Dennoch wird die Wahlhilfe weiterhin als ein zentraler Bestandteil von Friedensmissionen angesehen, wie die *Capstone-Doktrin*¹⁴ aus dem Jahr 2008 zeigt. Diese von den VN veröffentlichten Prinzipien und Richtlinien für Friedensmissionen schreiben der Wahlhilfe in doppelter Hinsicht eine wichtige Funktion zu: Zum einen zählt sie neben Sicherheitsaufgaben, Stärkung einer unabhängi-

¹⁰ C. T. Call/S. E. Cook, On Democratization and Peacebuilding, *Global Governance* 9 (2003), 233.

¹¹ Vgl. O. Tansey, Regime Building, Democratization and International Administration, 2009, 17.

¹² B. Reilly, Elections in Post-conflict Societies, in: E. Newman/R. Rich (Hrsg.), *The UN Role in Promoting Democracy: Between Ideals and Reality*, 2004, 113 ff.; T. Carothers, The End of the Transition Paradigm, *Journal of Democracy* 13 (2002), 5 ff.

¹³ Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305 - S/2000/809.

¹⁴ United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines (Capstone Doctrine), http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

gen Justiz und Verbesserung des Menschenrechtsschutzes zu dem Kernbereich des Tätigkeitsfelds von Friedensmissionen, zum anderen sieht die *Capstone*-Doktrin in der erfolgreichen Bildung politischer Institutionen nach freien und fairen Wahlen einen Indikator für die Festigung des Friedens und damit den Erfolg der Mission. Im Gegensatz zum *Brahimi-Report*, der die Stärkung der Demokratie als ein Ziel von Friedensmissionen bezeichnete, ist in der *Capstone*-Doktrin von Demokratie explizit keine Rede. Trotz dieser Diskrepanz in der Ausdrucksweise lässt sich aber inhaltlich kein konzeptioneller Wandel feststellen.

Der Aufbau demokratischer Institutionen wird überdies besonders im Rahmen internationaler Gebietsverwaltung unterstützt.¹⁵ Angesichts schwerer innerstaatlicher Krisen ging der Sicherheitsrat dazu über, nach Kapitel VII Missionen zu ermächtigen, temporär selbst die Verwaltung eines Gebiets zu übernehmen und anstelle nationaler Akteure die gesamte oder Teile der Staatsgewalt auszuüben. Dies war stets mit dem Ziel verbunden, ein demokratisches System in dem verwalteten Gebiet zu errichten, obgleich der Demokratisierungsaspekt nicht immer im Mittelpunkt des Mandats stand.

So beauftragte die Sicherheitsratsresolution 1272 (1999) die UNTAET-Mission in Ost Timor zunächst mit der Gewährleistung von Sicherheit und der Bereitstellung humanitärer Hilfe. Nach dem Referendum im August 1999, bei dem die Bevölkerung Ost Timors für die Unabhängigkeit votiert hatte, war es zu schweren Unruhen gekommen. Deshalb wurden ordnungspolitische Maßnahmen in der Resolution an erster Stelle genannt. Das UNTAET-Mandat beinhaltete darüber hinaus aber auch die Entwicklung nationaler Kapazitäten für die Selbstverwaltung und bezog sich auf die "Schaffung demokratischer Institutionen". An vorrangiger Stelle formulierte die Sicherheitsratsresolution, die die UNMIK-Mission im Kosovo einsetzte, den Auftrag zur Demokratisierung. Als wichtiges Ziel der Mission wurde in Resolution 1244 (1999) die Bildung von "*provisional democratic self-governing institutions*" genannt. (para. 10). Der Wille, den Kosovo in eine demokratische Zukunft zu führen, wurde im Verlauf der UNMIK-Mission noch bekräftigt, als der Sicherheitsrat die so genannte *standards before status*-Politik unterstützte, nach der Verhandlungen über den zukünftigen Status des Kosovo an Demokratisierungsfortschritte geknüpft wurden.

Im Vergleich zu Friedensmissionen stellt die internationale Gebietsverwaltung einen stärkeren Eingriff in innerstaatliche Prozesse dar, da externe

¹⁵ Siehe O. Tansey (Anm. 11) und J. d'Aspremont, Post-Conflict Administrations as Democracy-Building Instruments, *Chi. J. Int'l L.* 9 (2008).

Akteure direkt mit der Neugestaltung politischer Strukturen befasst werden. VN-Interimsverwaltungen begleiten den verfassungsgebenden Prozess und setzen wichtige Rahmenbedingungen, die die späteren politischen Machtkonstellationen beeinflussen. *Tansey* weist darauf hin, dass internationale Verwaltungen in erheblichem Maße an dem Aufbau demokratischer Regime beteiligt sind und sowohl indirekt, indem sie den Zeitrahmen der Mission bestimmen, als auch direkt durch die Kontrollmacht, die sie kraft ihres Mandates innehaben, Einfluss auf die Gestaltung des neuen Regimes ausüben.¹⁶

III. Die Legitimierungsstrategien der Vereinten Nationen für die Privilegierung demokratischer Praktiken

Der Aufbau von Postkonflikt-Gesellschaften folgt heute standardmäßig einem *democratic reconstruction model*, das die Bildung demokratischer Institutionen umfasst.¹⁷ Wie im vorherigen Abschnitt dargestellt, zielt die Tätigkeit der VN-Friedensmissionen über die Wiederherstellung der Sicherheit und den wirtschaftlichen Wiederaufbau hinaus darauf, durch Wahlen legitimierte Staatsorgane zu schaffen. Da die VN-Charta der Organisation nicht den Auftrag erteilt, Demokratie zu fördern, entsteht die Frage, wie die Weltorganisation die Privilegierung der demokratischen Staatsform rechtfertigt. Im Gegensatz zu Regionalorganisationen in Europa, Lateinamerika und Afrika, die spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges die Mehrparteien-Demokratie als grundlegenden Wert ihrer Gemeinschaften verstanden haben, hat sich innerhalb der VN kein vergleichbarer Konsens gebildet, der Ausgangspunkt für das pro-demokratische Engagement der Organisation darstellen könnte. Zwar hat sich der Anteil demokratischer Staaten seit der Gründung der Organisation erheblich erhöht – das 20. Jahrhundert wurde nicht ohne Grund das Jahrhundert der Demokratie genannt¹⁸ – dennoch haben sich nicht alle Staaten zu dieser Regierungsform bekannt. Den Auftrag, Demokratie zu fördern, leitet die Organisation vielmehr indirekt aus

¹⁶ *Tansey* sieht in der Festlegung des Endes der Mission und dem damit verbundenen “promise of independent self-government” ein wichtiges Instrument, um ein bestimmtes Verhalten der nationalen Akteure zu erreichen. Neben dieser indirekten Konditionalität identifiziert er folgende direkte Mechanismen, die internationale Verwaltungen anwenden können, um den politischen Prozess zu beeinflussen: agenda-setting powers; veto powers; drafting powers; imposition authority. *O. Tansey* (Anm. 11), 41 ff.

¹⁷ Begriff geprägt von *M. Ottaway*, siehe *C. T. Call/S. E. Cook* (Anm. 10).

¹⁸ *D. Held*, *Democracy: From City-State to a Cosmopolitan Order*, in: *D. Held*, *Prospects for Democracy*, 1993, 21.

den angenommenen positiven Einflüssen der Demokratie auf die Ziele der Vereinten Nationen ab, wie im Folgenden dargestellt werden soll.

1. Das Fehlen eines Demokratiekonsenses auf globaler Ebene

Als Ausgangspunkt sei zunächst noch einmal daran erinnert, dass die Mitgliedschaft der VN sich aus Staaten mit unterschiedlichen Regierungsformen zusammensetzt. Das einzige Kriterium für die Mitgliedschaft ist nach Artikel 4(1) der Charta, dass der Staat friedliebend und fähig und willens ist, die Verpflichtungen aus der Charta zu erfüllen. Bei der San Francisco-Konferenz von 1945 war die Frage erörtert worden, ob nur demokratisch verfasste Staaten Mitglieder sein dürften, doch überwog letztlich die Meinung, dass im Namen der Gleichheit und Universalität die Staaten nicht nach ihren politischen Institutionen unterschieden werden sollten.¹⁹ So umfasste die VN seit ihrer Gründung Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen politischen Systemen – von der Diktatur bis zur Mehrparteien-Demokratie. An dieser Koexistenz verschiedener Systeme hat sich bis heute nichts geändert.

Das Ende des Ost-West-Konflikts und der vielfach ausgerufenen Sieg westlicher Demokratie²⁰ hatten jedoch Zweifel an einem Festhalten dieser Regimeneutralität ausgelöst. Der Glaube an eine unaufhörliche Ausweitung der Mehrparteien-Demokratie veranlasste in den 90er Jahren prominente Völkerrechtler, von einer sich bildenden globalen Demokratienorm zu sprechen.²¹ Nach der These des *emerging democratic entitlement* wären nur Regierungen, die aus Mehrparteien-Wahlen hervorgegangen sind, als legitime Vertreter ihres Volkes anzusehen. Die Entstehung eines solchen allgemeinen Demokratiegebots wurde als Fortentwicklung des Rechts auf Selbstbestimmung und der partizipatorischen Menschenrechte verstanden. Das Recht auf politische Teilhabe, das bereits zum Kanon der Menschenrechte gehörte, die nach dem 2. Weltkrieg in internationalen Instrumenten niedergelegt wurden, gewann vor dem Hintergrund zunehmender Demokratisierung an Bedeutung und, aus Sicht vieler Kommentatoren, an inhaltlicher

¹⁹ Vgl. G. Simpson, *Great Powers and Outlaw States*, 2004, 263 ff.; und R. B. Russell/J. E. Muther, *A History of the United Nations Charter*, 1958, 844 f.

²⁰ Siehe insbesondere F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, 1992.

²¹ T. M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, *AJIL* 86 (1992), 46 ff.; G. H. Fox, *The Right to Political Participation in International Law*, *Yale J. Int'l. L.* 17 (1992), 539 ff.; C. M. Cerna, *Universal Democracy: An International Legal Right or the Pipe Dream of the West?*, *N.Y.U. J. Int'l. L. & Pol.* 27 (1995), 289 ff.

Konkretisierung.²² Ein Beleg dafür wurde auch in der Praxis der Vereinten Nationen gesehen, die vermehrt Wahlhilfe leisteten und in einer Anzahl von Resolutionen der Generalversammlung das Prinzip freier Wahlen bekräftigten. In der Tat mag diese Entwicklung zu der Annahme verleiten, dass sich hier eine gemeinsame Überzeugung der Staatengemeinschaft gebildet habe. Während jedoch in der *Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*-Resolution aus dem Jahr 1988²³ auf die Notwendigkeit eines pluralistischen Wahlprozesses, der verschiedene Alternativen bietet, hingewiesen wurde, konnte eine eindeutige Stellungnahme für ein Mehrparteiensystem in künftigen Resolutionen nicht aufrechterhalten werden. Zudem verwiesen die folgenden Resolutionen auf das souveräne Recht der Staaten, ihr politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles System eigenständig zu bestimmen, und erklärten, dass es kein allgemeingültiges Wahlmodell gebe.²⁴ Dieser Vorbehalt wurde auch in einer Serie von Gegenresolutionen mit dem Titel *Respect for the Principles of National Sovereignty and Non-interference in the Internal Affairs of States in Electoral Processes* betont.²⁵ In der Summe lassen die Resolutionen der Generalversammlung weder einen eindeutigen Konsens über die Standards freier Wahlen erkennen, noch geht aus ihnen die Überzeugung hervor, dass es ein allgemeines völkerrechtliches Gebot für Mehrparteien-Wahlen gibt.²⁶ Dies wird auch deutlich bei der Diskussion innerhalb der VN-Menschenrechtskommission über die Resolution *Promotion of the Right to Democracy*²⁷ aus dem Jahr 1999. Trotz zunehmender Demokratisierung innerhalb der Mitgliedschaft stieß der Titel der US-gesponserten Resolution auf erhebliche Widerstände, die zu einer separaten Abstimmung über den Titel führten. Kubas Vorschlag, die Resolution in *Promotion of Democracy* umzubenennen und damit den rechtlichen Anspruch herauszunehmen, wurde mit einer nur knappen Mehrheit abgelehnt.²⁸

²² Vgl. G. H. Fox/B. R. Roth, Introduction: The Spread of Liberal Democracy and Its Implications for International Law, in: G. H. Fox/B. R. Roth (Hrsg.) *Democratic Governance and International Law*, 2000, 11.

²³ A/RES/43/157 (18.12.1988).

²⁴ Siehe z. B. A/RES/44/146 (15.12.1989); A/RES/45/150 (18.12.1990); A/RES/46/136 (17.12.1991).

²⁵ Die erste Resolution unter diesem Titel war A/RES/44/147 (15.12.1989). Auch in den folgenden Jahren wurden diese Resolutionen zeitnah zu den *Enhancing* Resolutionen verabschiedet.

²⁶ Vgl. S. Laghmani, *Vers une légitimité démocratique?*, in: R. Ben Achour/S. Laghmani (Hrsg.), *Les nouveaux aspects du droit international*, 1994, 273.

²⁷ Resolution 1999/57.

²⁸ E/CN.4/1999/SR.57.

Die Absichtserklärung der Mitgliedsstaaten in der *Millenium Declaration*, keine Mühen zu scheuen um Demokratie zu fördern, sowie die Aussage in dem Schlussdokument des Weltgipfels 2005, dass Demokratie ein universaler Wert sei, stellen somit nur einen scheinbaren Widerspruch zu dem mangelnden Konsens in der Völkergemeinschaft für eine völkerrechtliche Demokratienorm dar. Solange der Begriff der Demokratie nicht definiert und an bestimmte westlich liberale Maßstäbe gebunden wurde, fehlte es noch nie an breitem Zuspruch. Schon vor dem Ende des Kalten Krieges charakterisierte sich eine Vielzahl von Regimen als demokratisch. Der Zusatz des Schlussdokuments, dass es kein allgemeines Demokratiemodell gebe und dass die Demokratie keinem einzigen Staat oder keiner bestimmten Region zugeschrieben werden könnte, verdeutlicht den Willen der Staaten innerhalb der VN, den Demokratiebegriff nicht zu definieren und sich darauf als vages politisches Ideal statt rechtlicher Norm zu beziehen. Das Demokratie-Engagement der Weltorganisation ist daher nicht auf eine allgemeine demokratische Umorientierung ihrer Mitglieder zurückzuführen, die der Mehrparteiendemokratie grundsätzlich einen rechtlich privilegierten Status zuschreibt.²⁹ Der Schlüssel zu der Demokratiehinwendung der VN liegt vielmehr in der vielfach beschworenen positiven Korrelation zwischen Demokratie und den Zielen der VN.

2. Die indirekte Legitimation durch die Ziele der Vereinten Nationen

Die Präambel der VN-Charta beginnt mit der Absicht “künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren”, den “Glauben an die Grundrechte der Menschen erneut zu bekräftigen” und “sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern”. Diese Ziele werden auch in Art. 1 und Art. 55 der VN-Charta verankert.

Die Verknüpfung des wichtigsten Ziels der Weltorganisation mit der demokratischen Staatsform wurde besonders deutlich von Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* in den 90er Jahren in seiner Agenda für den Frieden hervorgehoben.³⁰ Darin betont er, wie bedeutend die Achtung der demo-

²⁹ Zu der Problematik eines allgemeinen Demokratiegebots *G. H. Fox*, Democracy, Right to International Protection, in: MPEPIL (Anm. 7); *C. Steinorth*, Democratic Governance and International Law: Ideas and Realities, 2005; *N. Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip. Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht, 2009; *T. J. Farer*, The Promotion of Democracy: International Law and Norms, in: E. Newman/R. Rich (Anm. 12), 52.

³⁰ A/47/277-S/24111 (17.6.1992).

kratischen Grundsätze auf allen Ebenen des sozialen Gefüges sei – in den Gemeinwesen, in den Staaten und in der Gemeinschaft der Staaten – und stellt eine “*obvious connection*” fest zwischen demokratischen Praktiken und der Herbeiführung wahren Friedens und echter Sicherheit in einer neuen und stabilen politischen Ordnung (para. 59). Die friedensstiftende Wirkung der Demokratie, sowohl innerhalb eines Staates wie zwischen den Staaten, wurde erneut in der Agenda für Demokratisierung thematisiert.³¹ Den innerstaatlichen Frieden sah *Boutros-Ghali* durch Demokratie begünstigt, da frei gewählte Regierungen weniger geneigt seien, ihre Macht gegenüber ihrem eigenen Volk zu missbrauchen. Auch im zwischenstaatlichen Verhältnis wirke sich die Demokratie positiv aus, da die Tatsache, dass eine Regierung der Bevölkerung Rechenschaft geben muss, die militärische Konfrontation mit anderen Staaten weniger wahrscheinlich macht; Bürger, die die Risiken und Lasten des Krieges tragen, werden nur mit äußerster Vorsicht militärische Eingriffe befürworten.

Damit nimmt der Generalsekretär Gedanken aus *Kants* These vom Demokratischen Frieden wieder auf, die in der Politikwissenschaft durch empirische Studien neu belebt worden war. *Michael W. Doyle* untersuchte in den 80er Jahren zwischenstaatliche Kriege seit 1817 und kam zu dem Ergebnis, dass eine Zone des Friedens zwischen Demokratien entstanden war, die sich trotz wirtschaftlicher und strategischer Interessenkonflikte behauptet und ausgeweitet hat.³²

Neben dem inneren und äußeren Frieden sah der Generalsekretär in der Demokratie auch eine wichtige Entwicklungskomponente. Obgleich er in seiner Agenda für Entwicklung³³ konzidierte, dass demokratischer Wandel sich nicht sofort in wirtschaftlichem Wachstum niederschlagen würde, hielt er langfristig eine Entwicklung ohne Demokratie für fragil und krisenanfällig. Zudem fügte er in der Agenda für Demokratisierung hinzu, dass demokratische Prozesse durch größere Legitimität und Teilhabe an Entscheidungen zu effektiveren Entwicklungsstrategien führen. Auch diese These wurde in der Wissenschaft durch empirische Studien gestärkt. *Amartya Sen* zeigte in seinem Buch *Development as Freedom*, dass noch nie in einer funktionierenden Demokratie eine Hungersnot vorgekommen sei.³⁴ Der Ansatz, Entwicklung als eine Befreiung aus wirtschaftlicher und politischer Unfrei-

³¹ A/51/761 (20.12.1996).

³² *M. W. Doyle*, Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, *Philosophy and Public Affairs* 12 (1983) 213 ff. Vgl. auch *R. J. Rummel*, Libertarianism and International Violence, *Journal of Conflict Resolution* 27 (1983), 27 ff.

³³ A/48/935 (6.5.1994).

³⁴ *A. Sen*, *Development as Freedom*, 2001.

heit zu sehen, brach mit der einst verbreiteten Vorstellung, dass Demokratisierung wirtschaftliches Wachstum gefährden würde.³⁵

Zusätzlich thematisierte *Boutros-Ghali* in der Agenda für Demokratisierung den positiven Einfluss demokratischer Institutionen auf den Menschenrechtsschutz. Danach seien frei gewählte Regierungen geneigter, Individual- und Minderheitsrechte zu schützen. Diese Interdependenz und gegenseitige Stärkung von Demokratie, Entwicklung und Menschenrechten wurde auch in der Wiener Schlusserklärung der Weltmensenrechtskonferenz von den Mitgliedstaaten bekräftigt. Obgleich die uneingeschränkt positive Korrelation zwischen Demokratie und Frieden, Entwicklung und Schutz der Menschenrechte sowohl auf theoretischer als auch empirischer Ebene in Frage gestellt worden ist,³⁶ bleibt sie bis heute ein Glaubensgrundsatz internationaler Politik und stellt die Hauptlegitimation für die Rolle der Weltorganisation bei der Verbreitung demokratischer Institutionen dar.

Auch Generalsekretär *Kofi Annan* hielt an der Argumentation seines Vorgängers fest, indem er unterstrich, dass Friede, Entwicklung, Demokratisierung und Menschenrechte sich gegenseitig ergänzen und wichtige Aspekte der Ziele der VN Charta darstellen.³⁷ 15 Jahre nach der Agenda für Frieden begründete Generalsekretär *Ban Ki-moon* in ähnlicher Weise die Rolle der Weltorganisation bei der Demokratieförderung. 2009 veröffentlichte er eine *guidance note on democracy*³⁸, die als internes Dokument Richtlinien für VN-Akteure aufstellt und darüber hinaus als öffentliches Dokument den Ansatz der Weltorganisation bei der Verbreitung demokratischer Praktiken konzeptionell klärt.³⁹ Als normative Grundlage für die Demokratieförderung der VN benennt er die drei Säulen, auf denen die VN beruhen: internationaler Frieden und Sicherheit, wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt, sowie Entwicklung und Schutz der Menschenrechte. Die Demokratie, so *Ban Ki-moon*, ist letztendlich ein Mittel um diese Ziele zu erreichen. Demokratische Institutionen erlauben es – so der Generalsekretär – langfristige Stabilität und Sicherheit zu fördern, einen friedlichen Dialog

³⁵ So schrieb z. B. *J. Bhagwati* 1966 von dem grausamen Dilemma, vor dem Entwicklungsländer stehen, zwischen Demokratie und Entwicklung wählen zu müssen, *Economics of Underdeveloped Countries*, 1966.

³⁶ Vgl. insbesondere *A. Chua*, *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, 2003. *A. O. Hirschman*, *On and Off Connection between Political and Economic Progress*, *The American Economic Review* 84 (1994), 343 ff.; *L. Wenar/B. Milanovic*, *Are Liberal Peoples Peaceful?*, *Journal of Political Philosophy* 17 (2009), 462 ff.

³⁷ A/52/513. Report of the Secretary-General, Support of the United Nations system of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies.

³⁸ Die Guidance Note ist aufrufbar unter <http://www.un.org/en/globalissues/democracy>.

³⁹ Vgl. auch Kommentar von *R. Rich* in *Journal of Democracy* 21 (2010), 182 ff.

zu ermöglichen und einen geeigneten Rahmen für gutes Regieren, Entwicklung und Menschenrechtsschutz zu gewähren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Weltorganisation ihre pro-demokratischen Maßnahmen indirekt aus den Zielen der Charta herleitet, in der Annahme, dass sie ihrer Verwirklichung dienen.

IV. Das reduzierte Demokratiekonzept der Vereinten Nationen

Aus der instrumentellen Logik der VN-Demokratieförderung ergibt sich zwangsläufig ein reduziertes Demokratiekonzept. Anstelle einer gesamtgesellschaftlichen Konzeption des Guten wird Demokratie allein als Mittel zum Zweck verstanden. Die Reduziertheit, die hier thematisiert werden soll, bezieht sich auf das Fehlen eines theoretischen Überbaus, der das Verhältnis von Regierten zu Regierenden konzeptionell bestimmt. Losgelöst von einer bestimmten politischen Tradition oder Philosophie wird Demokratie zu einem bloßen Werkzeug und verliert an Selbstzweck. Statt politischer Werte stehen formal-institutionelle Aspekte im Vordergrund. Diese pragmatische Herangehensweise der Weltorganisation, die im Wesentlichen Demokratieförderung als technische Hilfe versteht, erscheint verständlich, da der universelle Anspruch der Demokratie nicht durch Spezifizierung auf einen bestimmten kulturellen Kontext unterminiert werden soll. Dennoch ist es fraglich, inwiefern ein so entleertes Demokratiekonzept geeignet sein kann, dauerhafte politische Institutionen zu schaffen.

Im Folgenden soll im Hinblick auf Postkonflikt-Gesellschaften dargestellt werden, wie sich dieses reduzierte Demokratiekonzept auswirken kann. Dabei sollen die positiven den negativen Seiten gegenübergestellt werden. Um einem Missverständnis hier vorzubeugen soll vorausgeschickt werden, dass weder der orthodoxen noch der kritischen Sichtweise ein abschließlicher Wahrheitsanspruch zugeschrieben wird.

1. Ein entleertes Demokratiekonzept als Rahmen für lokale Prozesse?

Die ergebnisorientierte Demokratieförderung der Weltorganisation kann besonders in Postkonflikt-Gesellschaften als eine Chance zur Entfaltung lokaler Prozesse verstanden werden. Ein reduzierter Demokratiebegriff, der

sich auf keine bestimmte Ideologie beruft, vermag scheinbar niemandem eine fremde Gesellschaftsvorstellung aufzudrängen. Lokale Wertvorstellungen können das dünne Demokratiekonzept andicken und es dem kulturellen Kontext entsprechend ausfüllen. Diese Sichtweise deckt sich auch mit dem offiziellen Verständnis der Vereinten Nationen, nach dem “[l]ocal norms and practices must be taken into consideration and weaved into emerging democratic institutions and processes”.⁴⁰ Durch das entleerte Demokratiekonzept begegnet die Weltorganisation dem Vorwurf, westliche Demokratie zu exportieren. Es mag als Vorteil gewertet werden, dass die VN sich nicht auf eine bestimmte politische Tradition berufen, sondern Demokratie als Mittel zum Zweck verstehen. Der Aufbau staatlicher Institutionen kann daher als geringfügige Einmischung beschrieben werden, der die Ausgänge innerstaatlicher politischer Prozesse nicht vorwegnimmt, sondern diese erst ermöglicht, indem der Eingriff der internationalen Gemeinschaft den Rahmen für die politische Selbstbestimmung einer Gesellschaft schaffen kann. Die Demokratisierungskomponente von VN-Missionen ist somit nicht ein Auferlegen externer Normen, sondern ein Mittel, eigene Normen zu entwickeln und zu verwirklichen. Dieser konzeptionelle Ansatz spiegelt sich deutlich in dem Kommentar von *Chesterman*, dass internationale Akteure einen Raum schaffen können “in which a population can begin a conversation about what kind of country they want theirs to be”.⁴¹

Wegen ihrer universellen Natur ist die VN in besonderer Weise geeignet, Postkonflikt-Gesellschaften Hilfestellung zur eigenständigen politischen Entfaltung zu leisten. Im Gegensatz zu anderen unilateralen und regionalen Demokratieförderern stellt *Newman* die Herangehensweise der Weltorganisation als kulturell sensitiv und neutral dar.⁴² Er beschreibt die Arbeit der VN als eine, die die Kapazität einer Gemeinschaft stärkt, ihre eigene Form der Mitwirkung und der kollektiven Selbstbestimmung im Kontext ihrer indigenen Verhältnisse zu entwickeln.

In der Tat können lokale demokratische Prozesse durch die Entwaffnung sich bekämpfender Gegner und deren Integration als politische Parteien erleichtert und die Möglichkeit einer nicht-militärischen Auseinandersetzung eröffnet werden. Dabei kann die Weltorganisation durch ihr Einwirken den Prozess dieses gesellschaftlichen Dialogs inklusiver gestalten und dadurch

⁴⁰ Siehe Guidance Note of the Secretary-General on Democracy, 3.

⁴¹ S. *Chesterman*, Imposed Constitutions, Imposed Constitutionalism, and Ownership, *Conn. L. Rev.* 37 (2004-2005), 954.

⁴² E. *Newman*, UN Democracy Promotion: Comparative Advantages and Constraints, in: E. *Newman/R. Rich* (Anm. 12), 200.

auf längerfristige Perspektive festigen. Durch die Förderung der Zivilgesellschaft und die Miteinbeziehung von Frauen in politische Strukturen wird der Kreis der politischen Teilnehmer erweitert und nicht nur auf eine herrschende Elite beschränkt.⁴³ Die Stärkung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit kann jenen, die zuvor vom politischen Geschehen ausgeschlossen waren, eine Stimme verleihen. Auch wenn bestehende Machtverhältnisse nach Abzug einer VN-Friedensmission sich nicht vollständig verändert haben, kann dennoch das Fundament für eine demokratische Kultur gelegt sein, die die Werte der Gleichheit und Freiheit in sich trägt.

2. Ein nur scheinbar neutrales Demokratiekonzept als Ausdruck westlicher Dominanz?

Aus kritischer Perspektive muss jedoch hinterfragt werden, ob ein ideologie-entleertes Demokratiekonzept überhaupt denkbar ist. Auch eine Nicht-Ideologie kann eine Ideologie darstellen und dazu dienen, Machtinteressen zu wahren oder fortzusetzen.⁴⁴ Das imperiale Dilemma, das sich externen Akteuren bei dem Aufbau politischer Institutionen letztendlich stellt, liegt darin begründet, dass auch das Schaffen von Rahmenbedingungen substantiell politische Ergebnisse beeinflusst.⁴⁵ Das Prinzip des *local ownership* – verstanden als wirkliche Autonomie – kann daher nie voll verwirklicht werden.⁴⁶ Wäre dies möglich, hätte es keiner externen Intervention bedurft. Auch ein dünnes Demokratiekonzept trägt in sich eine weitergehende Vorstellung von Staat und Gesellschaft. *Hameiri* weist zu Recht darauf hin, dass trotz Betonung technischer Aspekte bei der Bildung von innerstaatlichen Strukturen es im Kern darum geht, Staaten von innen heraus zu verwandeln und damit auch die Art, wie Macht gewonnen und wieder gewonnen wird. Dies führt seiner Meinung nach zu der Erschaffung alternativer Demokratien, in denen autonome politische Entscheidungs-

⁴³ Siehe dazu Diskussion in *N. Feldman*, *Imposed Constitutionalism*, *Conn. L. Rev.* 37 (2004-2005), 880 ff.; und *P. Dann*, *The Internationalization of the Constituent Power of the Nation*, in: H. Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratie in der Weltgesellschaft*, 2009, 501 f.

⁴⁴ Siehe zu dem Problem der "Nicht-Ideologie" Ideologie *S. Marks*, *The Riddle of all Constitutions*, 2000, 15 ff. und *O. Korbonen*, "Post" as Justification: International Law and Democracy-building after Iraq, *GLJ* 4 (2003), 715.

⁴⁵ Hierzu insbesondere *S. Choudhry*, *Old Imperial Dilemmas and the New Nation-Building: Constitutive Constitutional Politics in Multinational Polities*, *Conn. L. Rev.* 37 (2004-2005), 933 ff.

⁴⁶ Vgl. auch *S. Chesterman*, *Ownership in Theory and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding Operations*, *Journal of Intervention and Statebuilding* 1 (2007), 3 ff.

prozesse institutionell vorbestimmt werden.⁴⁷ Aus dieser Sicht werden Räume für politisches Handeln nicht eröffnet, sondern begrenzt. Der Aufbau demokratischer Institutionen ist somit nicht nur ein Anfang für eine selbstbestimmte Existenz, sondern auch das Ende für eine andere politische Struktur. Der elementare Aspekt der Selbstbestimmung geht dabei verloren. In diesem Kontext ist anzumerken, dass die vermeintlich neutrale Bezeichnung „*postconflict* Staat“ ein *othering* enthält, das als eine Distanzierung von nicht-westlichen Standards verstanden werden kann. *Charlesworth* konstatiert, dass internationale Bemühungen Demokratie herzustellen meist in nicht-westlichen Staaten stattfinden. Wenn dies jedoch der Fall ist – wie zum Beispiel im ehemaligen Jugoslawien – wird die Gesellschaft figurativ in den globalen Süden verlegt und als unreif, noch nicht fähig sich selbst zu regieren, dargestellt.⁴⁸ Erst die Demokratisierung durch die internationale Gemeinschaft vermag es anscheinend, diese Staaten der Norm des westlich liberalen Staates anzupassen.

Obgleich das dünne Demokratiekonzept der Weltorganisation es nicht vermag, den Vorwurf des westlichen Imperialismus auszuräumen, da die instrumentelle Logik – wie ein trojanisches Pferd – eben auch Inhalte transportiert, bleibt es in der Darstellung minimalistisch. Wie effektiv solch ein Konzept sein kann, das sich als Instrument für andere Zwecke präsentiert, ist anzuzweifeln. Zahlreiche VN-Missionen haben nicht den dauerhaften Erfolg mit sich gebracht, der erhofft wurde.⁴⁹ Es ist zu bezweifeln, in wiefern tiefgreifende Veränderungen in einer Gesellschaft ohne eine ideologische Motivation bewirkt werden können; das Demokratiekonzept der VN ist wenig identifikationsstiftend.

Ein weiterer Kritikpunkt an dem reduzierten Konzept liegt in dem Vorrang, den es formal-institutionellen Aspekten gegenüber informellen Prozessen einräumt.⁵⁰ Die Tendenz, den Aufbau demokratischer Institutionen als Teil eines administrativen Prozesses zu begreifen,⁵¹ verleitet zu der Annahme, dass politische Probleme durch den Eingriff von Technokraten ge-

⁴⁷ *S. Hameiri*, Capacity and Its Fallacies: International State Building as State Transformation, *Millennium – Journal of International Studies* 38 (2009), 55 ff.

⁴⁸ *H. Charlesworth*, Law After War, *Melb. J. Int'l L.* 8 (2007), 244 f.

⁴⁹ Zu dem relativ geringen Erfolg von UN Democratic Reconstruction Missions vgl. *G. H. Fox*, International Law and the Entitlement to Democracy After War, *Global Governance* 9 (2003), 187 ff.

⁵⁰ *S. Marks* (Anm. 44), 110. Siehe auch *B. Bowden/H. Charlesworth*, Defining Democracy in International Institutions, in: *B. Bowden/H. Charlesworth* (Hrsg.), *The Role of International Law in Rebuilding Societies after Conflict. Great Expectations*, 2009, 107.

⁵¹ *D. Chandler*, Introduction: Peace Without Politics?, *International Peacekeeping* 12 (2005), 308. Siehe auch *N. Bhuta*, Democratisation, State-building and Politics as Technology, in: *B. Bowden/H. Charlesworth* (Anm. 50), 38 ff.

löst werden könnten und täuscht darüber hinweg, dass Konflikte elementarer Teil der politischen Auseinandersetzung sind.

V. Schlussbemerkung

Die Gegenüberstellung einer positiven und einer negativen Sichtweise sollte weder die Möglichkeit einer erfolgreichen Demokratisierung mit Hilfe der Vereinten Nationen von vorne herein ausschließen, noch das Unterfangen idealisieren. Vielmehr sollten die Chancen wie auch die Grenzen des Demokratisierungsbeitrags der Vereinten Nationen in Postkonflikt-Gesellschaften beleuchtet werden.

Als Weltorganisation können die Vereinten Nationen nicht anders, als instrumentell ein Demokratisierungsprojekt betreiben. Aus guten Gründen beruft sich die Organisation nicht auf eine politische Überzeugung, sondern macht die Vorzüge der Mehrparteien-Demokratie an ihrem angenommenen positiven Einfluss auf die Ziele der Charta fest. Aus diesem Verständnis, das Demokratie als Mittel zum Zweck, als Werkzeug für Frieden, Wohlstand und Menschenrechte begreift, ergibt sich allerdings ein reduziertes Demokratiekonzept mit den ihm innewohnenden Grenzen. Auch dieses dünne Konzept kann nicht vollständig wertfrei sein; der Vorwurf des Imperialismus ist daher nicht unbegründet. Aber vielleicht noch problematischer ist die scheinbar neutrale Präsentation, die das Politische in den Hintergrund schiebt. Dass die Organisation diese Problematik erkennt, spiegelt sich in den Worten von *Ban Ki-moon* wieder, der daran erinnert, dass – trotz der technischen Aspekte der Demokratieförderung – Demokratie letztendlich ein politischer Prozess ist.⁵²

⁵² Guidance Note (Anm. 38).

