

Kommentar zum Vortrag von Dr. Charlotte Steinroth
**‘Der Sicherheitsrat als Agent der Demokratisierung:
Zwischen universalem Anspruch und westlicher Dominanz’**

Prof. Dr. Stefan Talmon LL.M. M.A.
Institut für Völkerrecht der Universität Bonn

I. Einleitung

Die Rolle als Kommentator fällt mir schwer, da ich mit Frau Dr. Steinroth sowohl in Analyse als auch Ergebnis weitgehend übereinstimme. Das einzige Problem, das ich habe ist, dass wir hier vom Sicherheitsrat als Agent oder besser ‘Bevollmächtigter’ oder ‘Beauftragter’ der Staatengemeinschaft für Demokratisierung sprechen, ohne genau zu wissen, was unter Demokratisierung zu verstehen ist. Ebenso wie für den Begriff des ‘Terrorismus’ fehlt es für den Begriff der ‘Demokratie’ auf internationaler Ebene an einer rechtsverbindlichen Definition.

Da ich, wie gesagt, Frau Steinroths Ansicht teile, kann ich lediglich eine Variation auf das bereits bekannte Thema spielen.

II. Der rechtliche Rahmen für das Tätigwerden des Sicherheitsrats

Lassen Sie mich deshalb den rechtlichen Rahmen für das Tätigwerden des Sicherheitsrats als Agent der Demokratisierung etwas näher beleuchten.

Die Verbreitung der Demokratie oder die Demokratisierung der Mitgliedstaaten ist weder eines der in Artikel 2 der Charta niedergelegten Ziele der Vereinten Nationen noch gehört sie zu den in Artikel 24 der Charta definierten Aufgaben des Sicherheitsrates. Den Begriff ‘Demokratie’ oder ‘demokratisch’ sucht man in der Charta vergebens. Eine ‘*Responsibility to Democratise*’ der Vereinten Nationen gibt es ebensowenig wie eine rechtsverbindliche ‘*Responsibility to Protect*’.

Es ließe sich sogar argumentieren, dass eine Demokratisierung von Staaten durch den Sicherheitsrat, also eine Demokratisierung von oben und von außen mit der Charta der Vereinten Nationen grundsätzlich unvereinbar ist.

Zum einen verstieße eine solche Demokratisierung von außen gegen den Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker in Artikel 1 Abs 2 der Charta. Das Recht der Völker auf

Selbstbestimmung schließt nach Artikel 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte gerade das Recht eines jeden Volkes ein 'frei', d.h. ohne Einmischung von außen, über seinen politischen Status, einschließlich seines politischen Systems, zu entscheiden.

Eine selektive Demokratisierung durch den Sicherheitsrat (im Sinne Libyen ja, Syrien nein, oder zumindest derzeit noch nicht) verstieße auch gegen den Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten (Art 2(1) Charta) und den Grundsatz der Gleichbehandlung der Völker (Art 1(2) Charta).

Der entscheidende Einwand gegen eine Demokratisierung der Staaten durch den Sicherheitsrat ergibt sich jedoch aus Artikel 2 Abs 7 der Charta, wonach

aus dieser Charta [...] eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, [...] nicht abgeleitet werden [kann].

Dieses sog. 'Interventionsverbot' wurde 1970 in der 'Friendly Relations'-Deklaration der Generalversammlung dahingehend präzisiert, dass

Kein Staat und keine Staatengruppe [...] das Recht [hat], unmittelbar oder mittelbar, gleichviel aus welchem Grund, in die inneren [...] Angelegenheiten eines anderen Staates einzugreifen.

und weiter, dass die Staaten

keine auf den gewaltsamen Umsturz des Regimes eines anderen Staates gerichteten subversiven, terroristischen oder bewaffneten Aktivitäten organisieren, unterstützen, schüren, finanzieren, anstiften oder dulden und nicht in interne Konflikte in einem anderen Staat eingreifen [dürfen]

Dies gilt grundsätzlich auch für die Vereinten Nationen und den Sicherheitsrat.

Die Wahl des politischen System eines Staates und seiner Regierung gehören als

Ausfluss der Souveränität zu den inneren Angelegenheiten des Staates.¹ Das Völkerrecht schreibt weder eine bestimmte Regierungsform vor, noch hat es eine Präferenz für die Demokratie westlicher Prägung, wie der Internationale Gerichtshof im West-Sahara-Fall² und im Nicaragua-Fall³ bestätigt hat. Totalitarismus und Diktatur als solche sind noch kein Interventionsgrund. Georg Nolte schreibt im Kommentar zur UN-Charta:

Apart from the important but specific election issue, there is still considerable support for the view that Art 2(7) is one of the rules of the Charter which prohibit the Organization from imposing sanctions with an aim to change an existing governmental regime or structure.⁴

Dies gilt sowohl für Sanktionen ohne Gewaltanwendung nach Art 41 als auch für militärische Sanktionen nach Artikel 42 der Charta.

III. Die Verbindung zwischen Weltfrieden und Demokratisierung

Die Charta selbst eröffnet jedoch in Artikel 2 Abs 7 eine Hintertür für das Tätigwerden des Sicherheitsrat als Agent der Demokratisierung. Dort heißt es, dass der Grundsatz des Interventionsverbots

die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII [...] nicht berührt.

Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII erfordern jedoch ein Tätigwerden des Sicherheitsrats als Garant des Weltfriedens und nicht als Agent der Demokratisierung. Dies erklärt das von Frau Dr Steinroth dargestellte Verhalten des Sicherheitsrats: Demokratisierung ist nicht Selbstzweck oder auch nur *Zweck* der Maßnahmen des Sicherheitsrats, sondern lediglich *Mittel* zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Demokratie ist sozusagen Nebenprodukt der internationalen Sicherheit.

¹ ICJ Reports 1986, 14, 107 [205].

² ICJ Reports 1975, 12, 43-44 [94].

³ ICJ Reports 1986, 14, 133 [263].

⁴ Georg Nolte, Article 2(7), in: Bruno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Volume I (2nd edn., Oxford, 2002), 168, Rn. 63.

Möglich geworden ist dies durch dreierlei:

1. das dem Sicherheitsrat eingeräumte weite Ermessen bei der Feststellung einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruchs nach Artikel 39 der Charta
2. den Wandel des Begriffs des Weltfriedens zu Beginn der 1990er Jahre von einem negativen zu einem positiven Friedensbegriff

In einer Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrats im Anschluss an eine Sitzung auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vom 31. Januar 1992 heißt es:

‘The absence of war and military conflicts amongst States does not in itself ensure international peace and security. The non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security.’⁵

Daneben wurde Weltfrieden nicht mehr nur zwischenstaatlich definiert. Auch innerstaatliche Ereignisse konnten von nun an als Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit angesehen werden.

3. das dem Sicherheitsrat eingeräumte weite Ermessen bei der Auswahl der zu treffenden Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens

Der Sicherheitsrat kann heute ‘Maßnahmen’ im Sinne von Artikel 41 und 42 der Charta zur Demokratisierung totalitärer Systeme und zur Verankerung der demokratischen Regierungsführung im politischen und Rechtssystem eines Staates ergreifen oder autorisieren [wie im Fall des besetzten Irak]; er kann den Rücktritt diktatorischer Regime (ebenso wie die Ablösung demokratisch gewählter Regierungen) fordern und diese mit Gewalt beseitigen; er kann die Wahl von Regierungen vorgeben; er kann Wahlbeobachter zur Gewährleistung freier und demokratischer Wahlen entsenden; er kann demokratisch gewählte Regierungen

⁵ UN Doc. S/23500, 31 January 1992.

finanziell, logistisch und militärisch unterstützen, und er kann die Wiedereinsetzung gestürzter demokratisch gewählter Regierungen verlangen oder diese gewaltsam wieder einsetzen, *soweit dies zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist*. Die Machtbefugnisse des Sicherheitsrats sind hier wie in anderen Bereichen der Friedenssicherung fast grenzenlos.

Fraglich ist jedoch, ob der Sicherheitsrat dies im Einzelfall tatsächlich will. Offiziell zur Friedenssicherung angeordnete Maßnahmen können bei offener oder unbestimmter Formulierung derselben von einzelnen Staaten auch zum Regimewechsel und zur demokratischen Neuordnung eines Staates gebraucht und gegebenenfalls missbraucht werden, wie die Formulierung ‘alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung’ im Falle Libyens und der Elfenbeinküste gezeigt hat.

Voraussetzung ist aber in jedem Fall, dass sich der Mangel an Demokratie in einem bestimmten Land oder in einer bestimmten Situation nach Ansicht des Sicherheitsrats als friedensbedrohend auswirkt oder zu einer konkreten Friedensbedrohung oder einem Friedensbruch führt, wie zum Beispiel im Falle der bewaffneten Aufstände gegen die Regime in Tripolis und Damaskus. Gleiches gilt für die Errichtung demokratischer Regierungssysteme und die Demokratisierung von Staaten. Soweit diese für die Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, lassen sich diese Maßnahmen ebenfalls grundsätzlich auf Kapitel VII der Charta stützen. Jedoch wird hier mehr zu fordern sein als die generelle Annahme, dass zwei Demokratien nicht gegeneinander Krieg führen. Selbst der amerikanische Historiker Spencer R. Weart, der diese These in seinem Buch *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another* vertritt, schränkt diese auf ‘wohletablierte’ Demokratien ein, und selbst in diesem Falle trifft sie nicht ohne weiteres zu, wie die Grenzkriege zwischen Indien und Pakistan um Kaschmir oder zwischen Ecuador und Peru,⁶ oder etwa auch die Balkankriege der 1990er Jahre zeigen.⁷ Der Sicherheitsrat muss und kann also nicht alle Staaten zu Demokratien machen, um den Weltfrieden wirksam zu wahren.

Dass es dem Sicherheitsrat bei seinen demokratierelevanten Maßnahmen nicht in erster Linie um die Verbreitung von Demokratie oder Demokratisierung (im westlichen

⁶ Zwischen Peru und Ecuador kam es 1995 zu dem dreiwöchigen Cenepa-Krieg, bei dem es um Grenzstreitigkeiten ging. 500 Menschen kamen ums Leben.

⁷ Serbien und Kroatien hatten beide demokratisch gewählte Regierungen.

Sinne), sondern um *Frieden, Sicherheit und Stabilität* geht wird daran deutlich, dass die Demokratie, wenn vielleicht auch die bevorzugte, keinesfalls die einzige Regierungsform ist, der sich der Sicherheitsrat zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens bedient.

Mindestens so oft wie von 'demokratischer Regierung' spricht der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen und Präsidentenerklärungen von 'repräsentativer Regierung', wobei diese nicht auf Wahlen und Abstimmungen beruhen muss, wie die Beispiele Somalia, Afghanistan und Irak zeigen. Der Sicherheitsrat hat auch keine Probleme damit, mit undemokratischen Regierungen zusammenzuarbeiten oder im Interesse des Weltfriedens selbst undemokratische Strukturen zu etablieren wie zum Beispiel in Kosovo oder Ost-Timor. Er ist und bleibt (unvollkommener) Garant des Weltfriedens, Agent der Demokratisierung wird er wohl so schnell nicht werden.