Occasional Papers

Issue No. 13, October 2003

Christian Pippan

Demokratie aus dem Kanonenrohr?

Regimewechsel und militärische Intervention aus der Perspektive des Völkerrechts

European Training- and Research Centre for Human Rights and Democracy
Schubertstrasse 29
8010 Graz
Austria
Tel +43 316 322 888 1
Fax +43 316 322 888 4
e-mail: office@etc-graz.at
web: http://www.etc-graz.at

Demokratie aus dem Kanonenrohr? Regimewechsel und militärische Intervention aus der Perspektive des Völkerrechts

*Christian Pippan**

Zur Begründung der Militäroperation "Iraqi Freedom" vom März/April 2003 wurden von den USA und ihren Verbündeten verschiedene Argumente vorgebracht, zumeist ohne dabei eine strikte Trennung zwischen juristischer und politischer Argumentation vorzunehmen. In ihren Stellungnahmen vor den Vereinten Nationen haben Washington und London den Waffengang zunächst mit dem Wiederaufleben der vom UN-Sicherheitsrat im Zuge der Kuwaitkrise in Resolution 678 (1990) erteilten Gewaltermächtigung gegen den Irak begründet. Bagdads "schwerwiegende Verletzung" der vom Sicherheitsrat nach dem Ende des zweiten Golfkrieges erlassenen Abrüstungsresolution 687 (1991) habe dem an die Erfüllung der darin enthaltenen Auflagen geknüpften Waffenstillstand die Grundlage entzogen und die ursprüngliche Ermächtigung zur Gewaltanwendung "reaktiviert".[1] Eine zweite Argumentationsschiene, die vor allem von der US-Administration ins Spiel gebracht wurde, stellt auf das Recht zur (antizipativen) Selbstverteidigung gegen ein diktatorisches Regime ab, das sich - so die Behauptung - im Besitz von Massenvernichtungswaffen befand und enge Kontakte zu al-Kaida und anderen Terrorgruppen unterhielt.[2] Ein dritter Begründungsversuch betonte schließlich die humanitären Aspekte der Intervention: Die Befreiung des irakischen Volkes vom Joch der Diktatur, das Ende der Repression durch das Baath-Regime und die Grundlegung einer demokratischen Staatsordnung im Irak. Die offiziellen Äußerungen der USA und Großbritanniens lassen nicht klar erkennen, ob dem zuletzt genannten Argument bloß politische oder auch unmittelbar rechtliche Bedeutung zugemessen wird. Fest steht jedoch, dass das mit humanitären Motiven angereicherte Ziel eines Regimewechsels in Bagdad zum Standardrepertoire der Argumentation sowohl der US-Regierung als auch der Regierung Blair gehörte und insbesondere nach dem Ausbruch des Krieges in dem Maße ins Zentrum der Diskussion gerückt wurde, in dem die Hoffnung auf ein rasches Auffinden der berüchtigten "smoking gun" im Irak zu schwinden drohte.[3]

Das vor allem von den USA offen verfolgte Doppelziel der Entwaffnung *und* Demokratisierung des Irak entspricht dabei durchaus der Konzeption der Nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten vom 17. September 2002. Die darin schon im Vorwort festgestellte Bedrohung durch "Terroristen und Tyrannen" bringt eine gedankliche Grundkonstante der neuen Strategie zum Ausdruck: Die Herstellung eines direkten Zusammenhangs zwischen der Gewährleistung der nationalen Sicherheit der USA mit der Frage der Herrschaftsverhältnisse im Inneren potentieller "Schurkenstaaten". In einer im Februar 2003 vor dem *American Enterprise Institute*

---

[1] Vgl. die Stellungnahme von US-Botschafter John D. Negroponte vor den Vereinten Nationen am 27. März 2003, abrufbar unter: http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/19142.htm. Die Vertreter Großbritanniens und Australiens haben ähnliche Erklärungen abgegeben.

[2] Vgl. "Powell on Iraq: We Reserve Our Sovereign Right to Take Military Action"; New York Times, 27. Jänner 2003, S. A8.

[3] Vgl. etwa den Kommentar von Tony Blair: "Der Kampf gegen Saddam Hussein ist ein Kampf für einen Irak frei von Tyrannei, Furcht und Repression", Neue Zürcher Zeitung, 30. März 2003, S. 3.

in Washington gehaltenen Rede hat Präsident Bush die US-Politik gegenüber dem Irak in diesem Sinne auch mit dem "klaren Interesse [der Welt] an der Verbreitung demokratischer Werte" erklärt, "da stabile und freie Nationen keine mörderischen Ideologien hervorbringen".[4]

Diese Rhetorik fügt sich in die in den Vereinigten Staaten vor allem in der Politikwissenschaft weit verbreitete These vom "demokratischen Frieden", die - unter Verweis auf empirische Analysen moderner internationaler Konflikte - von der Annahme geleitet wird, dass demokratisch verfasste Staaten in aller Regel keine Kriege *gegeneinander* führen.[5] Eine zunehmende Zahl von Autoren folgert daraus, dass auch im Völkerrecht der Unterscheidung zwischen liberalen und diktatorischen Regimen verstärkt Rechnung getragen werden müsse. Im "Zeitalter liberaler Nationen" sollen nur noch jene Staaten als legitime Partner im Klub der internationalen Gemeinschaft akzeptiert werden, deren interne Organisationsstruktur auf liberal-demokratischen Grundsätzen beruht.[6] Hinsichtlich der Frage, welche konkreten Konsequenzen die "Delegitimierung" autoritärer Regime in einem System nach sich ziehen kann und soll, das sich nach wie vor dem Prinzip (oder auch dem Mythos) der souveränen Gleichheit seiner Mitglieder verpflichtet sieht, besteht freilich Uneinigkeit.

Die zunehmende Relevanz des Demokratieideals

Die völkerrechtliche Bedeutung des Demokratieideals, das aus dogmatischer Sicht zumeist auf den "internen" (also innerstaatlichen) Aspekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker zurückgeführt wird, hat seit dem Ende des Kalten Krieges in der Tat kontinuierlich zugenommen.[7] So haben etwa die Vereinten Nationen, gefolgt von anderen internationalen Organisationen, seit den frühen 90er Jahren ein umfangreiches Engagement zur Unterstützung und Beobachtung nationaler Wahlen in Entwicklungs- und Transformationsländern entwickelt. Die Ablehnung internationaler Beobachter oder deren Weigerung, die betreffenden Wahlen als "frei und fair" zu bezeichnen, ist dabei mit einem Legitimitätsverlust der aus den Wahlen hervorgegangenen Machthaber verbunden, der zumeist auch auf die diplomatische Ebene und die Ebene internationaler Kooperation durchschlägt. Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in der im Rahmen der "politischen Konditionalität" das Ausmaß der Kooperation zwischen Geber- und Empfängerländern heute nahezu ausnahmslos (auch) mit demokratiepolitischen Auflagen verknüpft

---

[4] Vgl. "Free People Will Keep the Peace of the World"; New York Times , 27. Februar 2003, S. A10.

[5] Der Vorkämpfer und zugleich einflussreichste US-Vertreter dieser These ist Micheal Doyle; siehe insbesondere dessen Beitrag "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs, in: Philosophy and Public Affairs 12 (1983), S. 203 - 234 u. 323 - 325. Vgl. aus der jüngeren Literatur die kritische Analyse von Errol A. Henderson, Democracy and War: The End of an Illusion?, Boulder 2002.

[6] Eine bekannte Vertreterin der "liberalen Theorie" im Völkerrecht ist Anne-Marie Slaughter, die amtierende Präsidentin der Amerikanischen Gesellschaft für Völkerrecht; vgl. z.B. ihren Artikel "International Law in a World of Liberal States", in: European Journal of International Law 6 (1995) H. 4, S. 503 - 538.

[7] Vgl. zum Stand der Diskussion: Gregory H. Fox and Brad R. Roth (eds.), Democratic Governance and International Law, Cambridge 2000; siehe zuletzt auch J.I. Ibegbu, The Right to Democracy in International Law, Lewiston 2003.

wird, deren Nichteinhaltung zur Einschränkung oder Aussetzung der Zusammenarbeit führen kann.[8]

Ein weiteres Beispiel liefern jene Fälle der letzten Jahre, in denen die Vereinten Nationen, im Verbund mit anderen Organisationen, die Aufgabe der Wiederherstellung der staatlichen Ordnung im Gefolge massiver interner Krisen und Konflikte übernommen haben. Nicaragua, El Salvador, Kambodscha, Bosnien, Kosovo, Ost-Timor, Afghanistan: In jedem dieser Fälle von Friedenskonsolidierung und "nation building" wurde der Einsatz der internationalen Gemeinschaft von der Voraussetzung und dem Ziel der Etablierung nicht irgendeiner, sondern einer auf demokratischen Grundsätzen gegründeten Staatsform geleitet. In bislang zwei Fällen (dazu sogleich näher) hat zudem der Sicherheitsrat der UN auch ein militärisches Vorgehen einzelner Staaten zur Wiedereinsetzung einer durch einen Militärputsch gestürzten demokratisch gewählten Regierung entweder ausdrücklich autorisiert (1994 in Haiti) oder zumindest nachträglich gebilligt (1997 in Sierra Leone).

Auch auf regionaler Ebene haben sich zahlreiche internationale Organisationen inzwischen ausdrücklich zur Demokratie als bevorzugte Regierungsform bekannt und die Anwendung kollektiver Maßnahmen für den Fall in Aussicht gestellt, dass es in einem Mitgliedstaat zu schwerwiegenden Verstößen gegen demokratische Grundsätze kommt.[9] Dies gilt, in unterschiedlichem Ausmaß, z.B. für die Europäische Union, den Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) sowie den MERCOSUR. Im Rahmen der OSZE sowie der OAS erlauben dabei die einschlägigen Mechanismen die Ingangsetzung kollektiver Verfahren zur Verteidigung der Demokratie insbesondere dann, wenn es in einem Mitgliedstaat zu einem verfassungswidrigen Sturz der amtierenden, demokratisch gewählten Regierung gekommen ist.[10] Zuletzt erhoben auch die afrikanischen Staaten die Achtung demokratischer Grundsätze und die Ablehnung verfassungswidriger Regierungswechsel zu konstitutiven Organisationsprinzipien der neu gegründeten Afrikanischen Union.[11]

Diese und andere Beispiele (etwa im Zusammenhang mit der jüngsten Anwendungspraxis der in internationalen Menschenrechtsinstrumenten enthaltenen politischen Partizipationsrechte durch die entsprechenden Vertrags- bzw. Konventionsorgane) weisen auf eine von einer überwiegenden Mehrheit der Staaten zunehmend geteilte Rechtsauffassung hin, nach der heute die innere Verfasstheit eines Staates, einschließlich seiner Regierungsform, an völkerrechtlichen Maßstäben gemessen und zum Gegenstand internationaler Überwachungs- sowie gegebenenfalls auch diplo-

---

[8] Ein anschauliches Beispiel liefert hier die Europäischen Union, die in ihre Kooperationsverträge mit Drittstaaten regelmäßig sogenannten "Menschenrechts- und Demokratieklauseln" inkludiert, die eine rechtskonforme Suspendierung des betreffenden Abkommens ermöglichen, wenn der Vertragspartner (u.a.) gegen "demokratische Prinzipien" verstößt; vgl. dazu Christian Pippan, Die Förderung der Menschenrechte und der Demokratie als Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union, Frankfurt am Main 2002, S. 131 ff.

[9] Vgl. z.B. Barbara Bauer, Der völkerrechtliche Anspruch auf Demokratie. Zur Rolle internationaler Organisationen im weltweiten Demokratisierungsprozess, Frankfurt a.M. 1998.

[10] Für die OSZE vgl. das Dokument des Moskauer Treffens zur menschlichen Dimension vom 3. Oktober 1991; für die OAS vgl. "Santiago Commitment to Democracy and Renewal of the Inter-American System" vom 4. Juni 1991 sowie das "Protokoll von Washington" vom 14. Dezember 1992.

[11] Vgl. den Gründungsvertrag der Afrikanischen Union vom 11. Juli 2000, Art. 4 lit. (j) und lit. (p).

matischer und wirtschaftlicher Sanktionsverfahren gemacht werden kann. Kann aber aus dieser Entwicklung auch auf ein Recht einzelner Staaten oder *ad hoc* gebildeter Staatenkoalitionen zur gewaltsamen Absetzung notorisch undemokratischer und repressiver Regime geschlossen werden?

Die Zerschlagung der Demokratie als Friedensbedrohung

Die Satzung der Vereinten Nationen scheint zunächst eine eindeutige Antwort zu geben. Das in Art. 2 Ziff. 4 der Satzung enthaltene Gewaltverbot verbietet den Mitgliedern der UN in ihren internationalen Beziehungen "jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt". Explizite Ausnahmen von diesem Grundsatz (dem vom Internationalen Gerichtshof auch gewohnheitsrechtliche Geltung zugesprochen wurde) kennt die Satzung nur für den Fall der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung eines Staates gegen einen bewaffneten Angriff sowie für jene Fälle, in denen der Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der Satzung eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens feststellt und in der Folge militärische Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit beschließt bzw. die Durchführung solcher Maßnahmen durch einzelne UN-Mitglieder autorisiert.

In bislang zwei Fällen hat der Sicherheitsrat zu erkennen gegeben, dass der gewaltsame Sturz einer demokratisch gewählten Regierung durchaus den Tatbestand einer Friedensbedrohung erfüllen kann. Im Fall des Militärputsches gegen Jean-Bertrand Aristide, den ersten demokratisch gewählten Präsidenten Haitis, hatte der Sicherheitsrat nicht nur eine Gefährdung des Friedens und der Sicherheit in der Region festgestellt, sondern im Juli 1994 (drei Jahre nach dem Putsch), unter Betonung der "außergewöhnlichen Umstände" des Falls, auch eine multinationale Eingreiftruppe unter Führung der USA autorisiert, die Rückkehr Aristides und die Wiederherstellung der legitimen Regierung Haitis "mit allen erforderlichen Mitteln" sicher zu stellen.[12] Auch im Fall des Putsches in Sierra Leone im Jahr 1997 identifizierte der Sicherheitsrat die gewaltsame Absetzung der im Jahr zuvor ins Amt gewählten Regierung unter Ahmed Kabbah durch die Militärjunta der "Revolutionären Vereinigten Front" (RUF) als eine Gefährdung der internationalen Sicherheit, die ihn zur Billigung bestimmter wirtschaftlicher und militärischer Zwangsmaßnahmen gegen die neuen Machthaber durch die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) veranlasste.[13] Wenngleich der Rat in beiden Fällen auch noch andere Gründe, wie die sich verschlechternde humanitäre Lage in den betreffenden Ländern und die zunehmende Zahl von Flüchtlingen, zur Begründung seines Tätigwerdens unter Kapitel VII der Satzung herangezogen hatte, so galt sein Hauptaugenmerk dennoch eindeutig der Wiederherstellung der Demokratie in Haiti bzw. in Sierra Leone. Der Sicherheitsrat hat insofern klargestellt, dass der gewaltsame Sturz einer sich im Amt befindlichen, demokratisch gewählten Regierung nicht mehr länger als eine "ausschließlich innere Angelegenheit" betrachtet werden kann und ein militärisches Vorgehen gegen ein solcher Art an die Macht gekommenes Regime unter bestimmten Umständen, sofern vom Rat legitimiert, als rechtlich zulässig zu erachten ist.

---

[12] Vgl. Resolution 940 (1994) des Sicherheitsrates vom 31. Juli 1994.
[13] Vgl. Resolution 1132 (1997) des Sicherheitsrates vom 8. Oktober 1997.

Ob es aus politischer Sicht sinnvoll und angemessen ist, in solchen Fällen der Demokratie durch den Einsatz von Gewalt eine zweite Chance zu geben, ist freilich eine völlig andere Frage und kann nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der konkreten Umstände und der Situation vor Ort beurteilt werden. Die negativen Erfahrungen im Gefolge der mit dem Segen der UN durchgeführten Militäroperation in Haiti sowie der von ECOWAS letztlich in Eigenregie durchgeführten Intervention in Sierra Leone (dazu näher unten) mahnen jedenfalls zur Vorsicht.[14] Sie zeigen, dass solche Einsätze langfristig nur Sinn machen, wenn die internationale Gemeinschaft bereit ist, sich auch nach dem erfolgreichen Abschluss einer militärischen Operation zur Wiederherstellung der Demokratie aktiv für die Konsolidierung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in dem betreffenden Land zu engagieren und die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Für die Irak-Intervention der USA und Großbritanniens im Frühjahr 2003 lässt sich aus der Zuständigkeit der Vereinten Nationen zur Legitimierung "pro-demokratischer" Einsätze freilich nichts gewinnen, wenngleich die an der Militäroperation beteiligten Staaten sich auf das "reaktivierte" Mandat des Sicherheitsrats aus dem Jahr 1990 berufen. Weder aus dem in der Resolution 678 (1990) enthaltenen Mandat noch aus späteren Resolutionen des Sicherheitsrats kann eine Ermächtigung einer im Jahr 2003 gebildeten Staatenkoalition zum Sturz des Regimes in Bagdad herausgelesen werden.[15] Die damalige US-Regierung unter George Bush sen. hatte die Operation "Desert Storm" im zweiten Golfkrieg unter anderem gerade deshalb nach der Befreiung Kuwaits für beendet erklärt, weil sie das Mandat des Sicherheitsrats nicht für umfassend genug erachtete, um eine Besetzung des gesamten Irak und den gewaltsamen Sturz Saddam Husseins zu legitimieren. Die Waffenstillstandsresolution 687 des Sicherheitsrats vom 3. April 1991 hatte zudem nicht einzelne Staaten ermächtigt, darüber zu befinden, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, wenn der Irak seinen Verpflichtungen aus der Resolution nicht nachkommt. Dies hatte sich der Rat selbst vorbehalten, indem er beschloss, "mit der Angelegenheit befasst zu bleiben" und jene Maßnahmen zu treffen, "die zur Umsetzung der Resolution und zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in der Region erforderlich sind".[16]

Unilaterale Intervention und "regime change"

---

[14] Zur politischen Entwicklung in Haiti vgl. Robert Fatton, Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy, Boulder 2002; zur Entwicklung in Sierra Leone vgl. Abass Bundu, Democracy by Force? A Study of International Military Intervention in the Civil War in Sierra Leone from 1991-2000, o.O. (Universal Publishers) 2001.

[15] In der Resolution 678 vom 29. November 1990 hatte der Sicherheitsrat "die mit der Regierung Kuwaits kooperierenden Staaten" ermächtigt, nach dem Verstreichen einer Frist bis zum 15. Januar 1991 mit "allen erforderlichen Mitteln" den Rückzug irakischer Streitkräfte aus Kuwait durchzusetzen und den internationalen Frieden und die Sicherheit in der Region wiederherzustellen.

[16] Die Einrichtung eines im Vergleich zu seinem Vorgängermechanismus massiv gestärkten Waffeninspektionsregime im Irak durch die Resolution 1441 (2002) war dabei offenbar jene Maßnahme, die der Sicherheitsrat zuletzt für ausreichend erachtete, um den Frieden und die Sicherheit in der Region zu gewährleisten. Zwar sprach die Resolution von einer "letzten Gelegenheit" für Bagdad, die UN-Abrüstungsvorgaben vollständig zu erfüllen und drohte mit "ernsthaften Konsequenzen" für den Fall der Nichteinhaltung, wiederum behielt sich der Sicherheitsrat aber vor, selbst über das weitere Vorgehen gegen den Irak zu entscheiden; vgl. Resolution 1441 (2002) des Sicherheitsrates vom 8. November 2002.

Wie sind nun "pro-demokratische Interventionen" zu beurteilen, die nicht durch ein entsprechendes Mandat des Sicherheitsrats gedeckt sind? In Abwesenheit einer konkreten Aggressionshandlung durch das Regime, dessen Sturz herbeigeführt werden soll, ist die Berufung auf das in Art. 51 der UN-Satzung enthaltene Selbstverteidigungsrecht hier regelmäßig ausgeschlossen, insbesondere dann, wenn das tatsächliche oder behauptete Motiv der Intervention in der Wiederherstellung oder Errichtung einer demokratischen Regierung im Zielland liegt. In der Existenz eines diktatorischen Regimes allein wird man keinen - von Art. 51 der Satzung als Voraussetzung der Selbstverteidigung geforderten - "bewaffneten Angriff" erkennen können, selbst bei einer vor dem Hintergrund der jüngsten Staatenpraxis noch so großzügigen Auslegung dieses Begriffs.

Anders liegt der Fall unter Umständen, wenn das betreffende Regime *nachweislich* in Aktivitäten verstrickt ist, die eine *ernste*, *hinreichend konkretisierte* und *unmittelbar drohende* Gefahr für die Sicherheit des intervenierenden Staates und seiner Bürger darstellen. Selbst wenn man in einer solchen Situation die Zulässigkeit einer "antizipativen" oder "vorwegnehmenden" Selbstverteidigung gegen den mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorstehenden Angriff bejaht, müsste aber der Nachweis geführt werden, dass eine effiziente und dauerhafte Abwendung der Gefahr nur möglich ist, indem man das Regime, von dem diese Gefahr ausgeht, stürzt und durch eine neue, vorzugsweise demokratische Regierung ersetzt. Ein Erfordernis, das mit Blick auf das bei jeder Form der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen zu beachtende Prinzip der Verhältnismäßigkeit nur selten erfüllt sein wird.

Ob vor diesem Hintergrund die Zerschlagung der Taliban-Führung in Afghanistan durch das US-Militär nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York und Washington noch vom Recht zur Selbstverteidigung gegen weitere Terrorakte gedeckt war, ist nicht eindeutig erwiesen, kann aber zumindest argumentiert werden. Der Sicherheitsrat hat dies offenbar angenommen, jedenfalls lassen sich dessen Verurteilung der Taliban wegen deren Verweigerung der Auslieferung von Osama Bin Laden und die ausdrücklich bekundete Unterstützung "der Bemühungen des afghanischen Volkes zur Ersetzung des Taliban Regimes" in diese Richtung interpretieren.[17] Der jüngste Irak-Feldzug der von den USA geführten "Koalition der Willigen" ist hingegen weniger der Kategorie der vorwegnehmenden als viel mehr jener der (völkerrechtlich unzulässigen) *präventiven* Selbstverteidigung zuzuordnen. Die "Verteidigungshandlung" richtet sich hier bereits gegen die bloße Möglichkeit künftiger Aggressionen, selbst wenn der betreffende Staat weder einen bewaffneten Angriff gegen den oder die intervenierenden Staat(en) initiiert noch mit ausreichender Deutlichkeit zu erkennen gegeben hat, dass er in nächster Zukunft einen solchen Angriff durchführen oder zumindest begünstigen wird. Im Fall der Operation "Iraqi Freedom" konnte bislang bekanntlich nicht der Beweis erbracht werden, dass zum Zeitpunkt der Intervention für die USA oder andere Staaten die ernsthafte Gefahr eines unmittelbar bevorstehenden Angriffs bestand – sei es durch das

[17] Vgl. Resolution 1378 (2001) des Sicherheitsrates vom 14.11.2001. Die "Bemühungen des afghanischen Volkes" zur Ersetzung der Taliban waren freilich erst dadurch ermöglicht worden, dass die US-Armee auf Seiten der Nordallianz in den Konflikt eingegriffen hat.

irakische Regime selbst oder durch von ihm mit Massenvernichtungswaffen versorgte oder auf sonstige Weise unterstützte Terrorgruppen.

In der Literatur wird zuweilen die Auffassung vertreten, dass "pro-demokratische Interventionen" als eine spezifische Form der sich zunehmend zu Völkergewohnheitsrecht verdichtenden Rechtsfigur der humanitären Intervention zu betrachten sind.[18] Die unilaterale Anwendung von Gewalt wäre demnach als *ultima ratio* - falls der Sicherheitsrat untätig bleibt oder durch die Vetopolitik eines seiner ständigen Mitglieder blockiert ist - nicht nur zur Abwendung von Völkermord und anderen massiven und systematischen Verletzungen fundamentaler Menschenrechte (wie im Kosovo 1999) oder zur Gewährleistung humanitärer Hilfe zugunsten einer durch innere Krisen existentiell bedrohten Bevölkerung (wie - allerdings mit UN-Mandat - in Somalia 1992) zulässig, sondern auch zur Sicherstellung der Demokratie, wenn diese gegen den Willen der Volksmehrheit abgeschafft oder dauerhaft unterdrückt wird.

Bereits im Fall der "klassischen" humanitären Intervention ist freilich die entsprechende Staatenpraxis noch längst nicht hinlänglich konsolidiert und sind die konkreten Kriterien, die über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit solcher Interventionen im Einzelfall entscheiden, nach wie vor umstritten.[19] Dies gilt umso mehr für den Fall der unilateralen (also nicht vom Sicherheitsrat autorisierten) Anwendung militärischer Gewalt zur Durchsetzung grundlegender demokratischer Standards. Die politische und rechtliche Entwicklung der letzten Jahre mag es erlauben, die Existenz eines völkerrechtlichen Anspruch auf demokratische Mitbestimmung als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker und Bestandteil der politischen Rechte jedes Einzelnen anzuerkennen, dies bedeutet jedoch nicht, dass zur Durchsetzung dieses Anspruchs eine weitere Durchbrechung des Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen generell für zulässig erklärt werden kann.

Die Doktrin der humanitären Intervention könnte allenfalls dann (indirekt) als Basis für eine "pro-demokratische" Gewaltanwendung gegen ein diktatorisches Regime herangezogen werden, wenn dieses Regime zur Sicherung seiner Macht zu Mitteln greift, die für sich genommen bereits schwerwiegende und systematische Verletzungen fundamentaler Menschenrechte bzw. Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, wie im Fall der massenhaften Internierung, Folter und Ermordung politischer Gegner oder im Fall von Massenvertreibungen und ethnischen Säuberungen. Sofern in solchen Situationen - bei Erfüllung bestimmter weiterer Voraussetzungen[20] - die Durchführung einer militärischen Intervention auch ohne UN-Mandat für zulässig oder zumindest legitim erachtet wird, könnte dies gegebenenfalls auch den Sturz des betreffenden Regimes zur Folge haben, wobei im Lichte des Proportionalitätsprinzips jedoch wiederum nachgewiesen werden müsste, dass eine dauerhafte und wirksame

---

[18] Vgl. etwa W.M. Reisman, Humanitarian Intervention and Fledgling Democracies, in: Fordham International Law Journal 18 (1995), S. 794 - 804.

[19] Vgl. zum Stand der Diskussion J.L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (Hrsg.), Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas, Cambridge 2003, insb. Kap. 5 - 7.

[20] Als zusätzliche Kriterien für eine "legitime" humanitäre Intervention werden zumeist genannt: Das Versagen oder die Aussichtslosigkeit friedlicher Konfliktlösungsmittel, die Bevorzugung eines kollektiven Eingreifens (etwa im Rahmen regionaler Organisationen), ein überwiegend humanitäres Motiv auf Seiten der intervenierenden Staaten sowie die funktionelle und zeitliche Begrenztheit der Intervention; vgl. Simon Chesterman, Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law, Oxford 2001, S. 228 f.

Verhinderung weiterer massiver Menschenrechtsverletzungen auf anderem Wege nicht zu gewährleisten ist. Ein eindeutiger, zur Bildung einer neuen Norm des Völkergewohnheitsrechts notwendiger Konsens lässt sich allerdings, wie erwähnt, bisher weder hinsichtlich der Voraussetzungen noch hinsichtlich der Reichweite humanitärer Interventionen feststellen; allenfalls ist die Bereitschaft der Staaten, solche Interventionen unter bestimmten Umständen als "verzeihliche" Verletzung des Gewaltverbots (nicht aber als generell anwendbare Rechtsregel) zu akzeptieren, seit dem Kosovo-Einsatz der Nato im Frühjahr 1999 größer geworden.

Im Hinblick auf "selbstständige" unilaterale Interventionen zur Verteidigung oder Förderung der Demokratie hat es der internationale Gerichtshof 1986 in seinem Urteil im Nicaragua-Fall (*Nicaragua vs. Vereinigte Staaten von Amerika*) rundweg abgelehnt, eine Völkerrechtsregel zu akzeptieren, nach der einem Staat ein Interventionsrecht zukäme, weil ein anderer Staat sich für ein bestimmtes politisches System entschieden hat.[21] Ebenso wurde die US-Intervention in Panama 1989, die Präsident Bush sen. und der damalige Verteidigungsminister Dick Cheney neben anderen Gründen auch mit dem Schutz der Demokratie in Panama begründet hatten, von der UN-Generalversammlung eindeutig als völkerrechtswidrig zurückgewiesen (der Sicherheitsrat konnte sich aufgrund eines Vetos der USA nicht dazu äußern). Selbst die Tatsache, dass die Intervention der USA, die in nur zwei Wochen zum Sturz von General Noriega und zur Einsetzung einer aus demokratischen Wahlen hervorgegangenen Regierung geführt hatte, von der überwältigenden Mehrheit der Panamesen als Akt der Befreiung begrüßt wurde, vermochte nichts an dem ablehnenden Urteil der internationalen Gemeinschaft zu ändern.[22]

Ob die weiter oben skizzierte Entwicklung der letzten Jahre, insbesondere das Verhalten des UN-Sicherheitsrats im Fall der von ECOWAS 1997 durchgeführten Intervention in Sierra Leone, auf eine inzwischen geänderte Meinung der Staatengemeinschaft in dieser Frage hinweist, muss bezweifelt werden. Zwar hatten offenbar weder die Vereinten Nationen noch die Mehrzahl der Mitgliedstaaten ein Problem damit, dass der militärische Einsatz von ECOWAS-Truppen zur Wiedereinsetzung der aus dem Amt geputschten Regierung Sierra Leones ohne Mandat des Sicherheitsrats erfolgt war (dieser hatte zuvor lediglich die Anwendung beschränkter militärischer Maßnahmen zur Durchsetzung des Wirtschaftsembargos gegen die Militärmachthaber in Freetown gebilligt). Der Sicherheitsrat selbst beglückwünschte ECOWAS später zur erfolgreichen Durchführung der Operation und begrüßte die dadurch ermöglichte Rückkehr des demokratisch gewählten Präsidenten.[23] Zu beachten ist allerdings, dass in diesem Fall - im Gegensatz etwa zur US-Intervention in Panama oder zum jüngsten Militäreinsatz der USA und Großbritanniens im Irak - das Regime, gegen das sich der Einsatz richtete, von keinem Staat der Welt als legitime Regierung Sierra Leones anerkannt worden war, der Sicherheitsrat die Zerschlagung der Demokratie bereits gemäß Kapitel VII der UN-Satzung als Friedensgefährdung identifiziert hatte und der

---

[21] IGH, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports (1986), S. 98 ff., insb. S. 133.

[22] Vgl. z.B. Ved P. Nanda, The Validity of United States Intervention in Panama, in: American Journal of International Law 84 (1990), S. 494 - 503.

[23] Vgl. Karsten Nowrot and Emily W. Schabacker, The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone, in: American University International Law Review 14 (1998), S. 321 - 412.

Einsatz militärischer Gewalt gegen das illegitime Regime zudem im Auftrag einer Regionalorganisation durchgeführt wurde (wenngleich diese Organisation selbst den Einsatz ohne Zustimmung des Sicherheitsrats angeordnet und damit augenscheinlich gegen den Wortlaut der Satzung verstoßen hat).

Intervention "auf Einladung"

Der aus völkerrechtlicher Sicht aber entscheidende Aspekt, der letztlich auch das eigenmächtige Vorgehen von ECOWAS zu sanieren vermag, liegt in der Tatsache, dass Sierra Leones gestürzter Präsident selbst um die Intervention ersucht hatte. Der Grundsatz, wonach ein militärisches Vorgehen auf Ersuchen der rechtmäßigen Regierung des Staates, auf dessen Gebiet der Einsatz durchgeführt wird, nicht gegen das Gewaltverbot verstößt (sofern die "Einladung" aus freien Stücken erfolgt), ist im Völkerrecht seit längerem anerkannt.[24] Im Falle eines Putsches stellt sich allerdings die Frage, wer auf internationaler Ebene als rechtmäßiger Vertreter des betreffenden Staates anzusehen ist: Das neue, durch den Putsch an die Macht gekommene Regime, oder die gestürzte Regierung? Das traditionelle Völkerrecht beantwortete diese Frage stets im Sinne des neuen Regimes, da das entscheidende Kriterium nicht darin gesehen wurde, wie eine Regierung an die Macht gekommen war, sondern darin, ob sie die "effektive Herrschaftsgewalt" über das Territorium des betreffenden Landes für sich in Anspruch nehmen konnte. In jüngster Zeit ist die internationale Gemeinschaft jedoch, wie die Fälle Haiti und Sierra Leone belegen, vermehrt dazu übergegangen, in solchen Fällen die Doktrin der effektiven Herrschaftsgewalt zugunsten eines neuen Legitimitätsverständnisses zurückzustellen: Wenn eine demokratisch gewählte Regierung durch einen verfassungswidrigen Putsch aus ihrem Amt entfernt wird, so behält diese Regierung auf internationaler Ebene dennoch die Autorität, für ihr Land rechtswirksame Entscheidungen zu treffen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die gestürzte Regierung weiterhin glaubhaft den Willen der Mehrheit des betroffenen Volkes vertritt und der neuen Führung von einem Großteil der Staaten, insbesondere aber den Vereinten Nationen, die Anerkennung versagt wird.

Die Grenzen dieser neuen Völkerrechtsregel dürfen freilich nicht übersehen werden. Sie ist beschränkt auf den Fall der Intervention zur Unterstützung oder Wiedereinsetzung einer aus demokratischen Wahlen hervorgegangen Regierung, sofern diese Regierung freiwillig und ohne äußeren Druck um einen derartigen Einsatz ersucht. Das Recht, um eine Intervention zu ersuchen, muss dabei auch einer ins Exil gedrängten und dort allenfalls neu formierten Regierung zustehen. Einer Exilregierung dieses Recht prinzipiell verweigern zu wollen, hieße, die neuen Machthaber dazu zu motivieren, sämtliche sich noch im Land befindlichen Mitglieder der gestürzten Regierung mundtot zu machen, damit sie kein Interventionsersuchen an das Ausland oder an internationale Organisationen richten können.

Um der Gefahr erzwungener oder fabrizierter Interventionsersuchen entgegen zu wirken, sollte freilich auch im Fall der Intervention "auf Einladung" der Einsatz militärischer Gewalt nach Möglichkeit das Ergebnis eines kollektiven Verifizierungsprozesses sein. Die Frage, wer (welche Institution bzw. Organisation) über die Authenti-

[24] Vgl. Georg Nolte, Eingreifen auf Einladung – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, Berlin 1999.

zität eines Interventionsersuchens entscheidet, kann dabei durchaus von der Frage getrennt werden, wer (welcher Staat bzw. welche Staatenkoalition) in dessen Entsprechung der gestürzten oder bedrängten Regierung zu Hilfe kommt. Steht nämlich fest, dass die Einladung zur Intervention freiwillig erfolgte und von einer Regierung stammt, die von der Mehrzahl der Staaten trotz ihrer gewaltsamen Entmachtung weiterhin als rechtmäßige, weil demokratisch legitimierte Autorität des betreffenden Landes anerkannt wird, so ist die Einladung selbst eine ausreichende Rechtsgrundlage für die funktionell beschränkte Anwendung militärischer Gewalt gegen das neue, als "illegitim" betrachtete *de facto* Regime.

Die Anwendung militärischer Gewalt zur Absetzung eines diktatorischen Regimes ohne die Zustimmung demokratisch legitimierter Repräsentanten, die den Willen des betroffenen Volkes glaubhaft vertreten können, ist nach dem derzeitigen Stand des Völkerrechts jedenfalls weiterhin unzulässig - es sei denn, der Einsatz ist durch den UN-Sicherheitsrat legitimiert oder aus eindeutig nachweisbaren Gründen erforderlich und angemessen, um sich wirksam gegen einen tatsächlichen oder unmittelbar bevorstehenden Angriff zu verteidigen. Nach den vorliegenden Erkenntnissen lässt sich die Operation "Iraqi Freedom" der USA und ihrer Verbündeten - insoweit, als sie mit der Notwendigkeit eines Regimewechsels in Bagdad begründet wurde - unter keinen dieser Rechtfertigungstatbestände subsumieren.

*Dr. Christian Pippan, Vertragsassistent am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens Universität Graz & Emile Noel Fellow an der New York University School of Law, New York.