

ANALYSEN UND BERICHTE

Völkerrecht und demokratische Staatsordnung. Zur Wiederherstellung der Demokratie in Haiti

Von *Hans-Joachim Heintze*

Staaten haben das Recht, über ihre inneren Angelegenheiten ohne Einmischung von außen zu entscheiden. Zu diesen Angelegenheiten gehört auch die Wahl des staatlichen Systems. Dies lässt sich aus dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten herleiten. Vielfach wird in diesem Zusammenhang auch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, und zwar auf den inneren Aspekt hingewiesen. Dies scheint nicht unberechtigt, da auch die Schaffung eines eigenen Staates das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes nicht aufhebt. Die innere Selbstbestimmung umfasst das Recht eines Staatsvolkes, frei und ohne äußere Einmischung über die eigene Staatsform zu bestimmen.

1. Gleichberechtigung der Staatsformen im Völkerrecht

Zwangsläufig schließt die unbeschränkte Freiheit der Wahl des politischen Status ein, daß das Völkerrecht verschiedene Staatsformen zuläßt und grundsätzlich keine Bewertung der unterschiedlichen Staatsformen vornimmt. Statt dessen fordert die UN-Charta in ihrer Präambel ausdrücklich von den Völkern, "Duldsamkeit zu üben und als gute Nachbarn in Frieden miteinander zu leben" und trägt insofern der Unterschiedlichkeit der einzelnen Glieder der Staatengemeinschaft Rechnung. In diesem Sinne entschied der IGH im Nicaragua-Urteil:

"However the regime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any political doctrine does not constitute a violation of customary international law, to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty on which the whole international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State."¹

¹ Vgl. International Court of Justice, Reports 1986, para. 263, p. 133.

Diese Position fand auch in der Literatur wiederholt ausdrückliche Hervorhebung.² Ideologische Fragen wurden grundsätzlich von der völkerrechtlichen Regelung ausgenommen; das Völkerrecht geht vom Pluralismus der Ideologien aus und erkennt den Staaten das Recht auf eine eigene Ideologie zu. Es werden lediglich Verhaltensanforderungen aufgestellt:

"Despite the broad scope allowed ... the 'action-orientation' of ideologies is restricted, nevertheless, by other international legal principles, i.e. the prohibition of the use of force, including the prohibition of propaganda for wars of aggression, the correlated principle of peaceful settlement of international disputes and the prohibition of intervention."³

Die innere Struktur eines Staates und dessen staatstragende Ideologie interessieren ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Friedfertigkeit dieses staatlichen Systems. Eine demokratische Legitimation der jeweiligen Staatsmacht wird nicht gefordert. Das zeigt sich an der UN-Charta, die in Art. 4 die Aufnahme neuer Mitglieder von deren "Friedensliebe" abhängig macht und nicht von der Existenz demokratischer Institutionen. Der Versuch, eine Bestimmung in die UN-Charta aufzunehmen, die das Kriterium einer demokratischen Staatsordnung als Bedingung für die UN-Mitgliedschaft enthalten sollte, war bei der Ausarbeitung der Charta gescheitert, weil dies von der Mehrheit der teilnehmenden Staaten als Einmischung in innere Angelegenheiten angesehen wurde.⁴ Die einzige Ausnahme von dieser "Blindheit" des Völkerrechts gegenüber innerstaatlichen System sind nazistische und faschistische Regime. Derartige Ideologien wurden letztlich durch die Resolution 36/162 der UN-Generalversammlung vom 16.12.1981 ausdrücklich verurteilt; auch die vielen Resolutionen gegen das faschistischen Charakter tragende südafrikanische Apartheidregime sind Beleg dafür.⁵

² So unterstreicht *Doswald-Beck*, daß "the right of a people to choose its own government means in effect the absence of outside intervention. It does not appear to mean, in the minds of the majority of States, the right to democratic representation or even that the government should reflect the will of the majority of the people." *L. Doswald-Beck*, The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government, in: British Year Book of International Law, Vol. LVI, Oxford 1985, p. 207.

³ *T. Schweisfurth*, Cultural and Ideological Pluralism and Contemporary Public International Law, in: *R. Bernhardt / U. Beyerlin* (eds.), XIIth International Congress of Comparative Law, Australia 1986, Reports on German Public Law and Public International Law, Heidelberg 1986, p. 172.

⁴ *K. Ginther* zu Art. 4, Rdnr. 21, in: *B. Simma*, Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, S. 123.

⁵ *J. Solomon*, Internal Aspects of the Right to Self-Determination, in: *Chr. Tomuschat* (Hrsg.), Modern Law of Self-Determination, Dordrecht 1993, p. 260.

2. Völkerrecht und Demokratie

Als Konsequenz der ausschließlich durch die Ächtung der faschistischen Diktatur eingeschränkten Entscheidungsfreiheit eines Volkes ergibt sich die juristische Gleichberechtigung anderer Staatsordnungen. Diese Gleichberechtigung schließt jedoch nicht aus, daß die demokratische Staatsordnung über einen Legitimationsvorteil verfügt.⁶ Dabei handelt es sich in erster Linie um einen moralischen und politischen Vorteil. Es ist fraglich, inwieweit daraus tatsächlich rechtliche Konsequenzen abzuleiten sind. In der Literatur finden sich allerdings Stimmen, die derartige Folgerungen ziehen. Bereits in den achtziger Jahren hatte *Cassese* die Auffassung vertreten, daß die Wahl der innerstaatlichen politischen Institutionen und Behörden "must not be conditioned, manipulated or tampered with by the domestic authorities themselves"⁷ und aus diesem Ansatz abgeleitet, daß der inneren Selbstbestimmung ein demokratisches Element innewohnt. Dem wird andererseits widersprochen.⁸ Ein Haupteinwand gegen eine solche Annahme ist sicher, daß erst eine völkerrechtliche Definition das Konzept der Demokratie international anwendbar machen würde.⁹ Aufgrund der unterschiedlichen Wertvorstellung in den einzelnen Staaten gelang bislang noch keine universelle Umschreibung dessen, was unter einem demokratischen Staatswesen zu verstehen ist. Einige Staaten bekennen zudem ausdrücklich, daß sie die Demokratie nicht als eine für sie tragfähige Staatskonstruktion ansehen:

"The Saudi Arabian King recently proclaimed democracy incompatible with Islamic principles. And members of ASEAN have evinced distaste for any effort to promote democracy in their part of the globe."¹⁰

Unter diesen Umständen fällt es schwer, tatsächlich bereits Ansätze einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Schaffung von demokratischen Staatsordnungen auf universeller Ebene zu konstatieren. Der Optimismus *Francks*, das Demokratieverfordern sei ein wichtiger Aspekt der Neuordnung der internationalen Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges,

⁶ T. Farer, The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is There Room for "New Scenarios"?-, in: J. Delbrück (ed.), The Future of International Law Enforcement – New Scenarios, New Law?, Berlin 1993, p. 52.

⁷ A. Cassese, Political Self-Determination, Old Concepts and New Developments, in: A. Cassese (ed.), UN Law / Fundamental Rights, The Hague 1979, p. 152.

⁸ Chr. Tomuschat, Democratic Pluralism: The Right to Political Opposition, in: A. Rosas / J. Helgesen (eds.), The Strength of Diversity, Dordrecht 1992, p. 39.

⁹ Vgl. T. Farer, Elections, democracy, and human rights: toward union, in: Human Rights Quarterly 1989, p. 309.

¹⁰ T. Farer, The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is there Room for "New Scenarios"?-, ibid., p. 53.

ges und dies sei ein nahezu kompletter Triumph der Ideen von Hume, Jefferson und Madison¹¹, bleibt folglich nicht unwidersprochen:

"For one thing, the triumph of the democratic idea is not the same thing as the victory of democracy in practice. The ideological triumph of democracy, as we have seen, was secured with the collapse of communism, democracy's ideological rival. Yet there is not a single country that has attempted the transition to democracy over the last decade where the democratic system can yet be considered secure."¹²

Hinzu kommt, daß die Schaffung demokratischer Strukturen eine gewisse Infrastruktur voraussetzt.¹³ Demokratie kann nicht von heute auf morgen aus dem Boden gestampft werden: "Democracies which are developing will not be perfect from day one."¹⁴ Daher sind sicher auch Übergangsformen von der Diktatur zur Demokratie denkbar, vielleicht sogar notwendig.

Die Widersprüchlichkeit zwischen demokratischen Visionen und der Staatenpraxis¹⁵ erschwerte die Kodifikation und die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht. Unter diesen Umständen ist es als Fortschritt anzusehen, daß sich in Resolutionen und Kodifikationen Ansätze für eine Verpflichtung zur Gestaltung bestimmter innerer Staatsordnungen aufweisen. So wird Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 in der neueren Literatur in diesem Licht gedeutet:

"Article 21 ... is, in fact, a 'revolution within a revolution'. The international community has through this provision declared not only the idea of the equal and inalienable rights of the individual in relation to his or her State, but also set minimum requirements for the structure and functioning of this State: the authority of its government must be based on 'the will of the people', and there must be a system of democratic participation with equal political rights for every citizen."¹⁶

¹¹ T.M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 1992, pp. 46 ff.

¹² C. Gershman, The United Nations and the New World Order, in: Journal of Democracy 1993, p. 12.

¹³ Vgl. E. Nwokedi, Violence and Democratisation in Africa, in: Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Nr. 84, Hamburg 1994, S. 36 ff.

¹⁴ J. Clark, Human Rights and Democratic Development, in: K.E. Mahoney / P. Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-first Century, Dordrecht 1993, p. 684.

¹⁵ H. Hannum, The Second Amsterdam International Law Conference: Peoples and Minorities in International Law, in: International Journal on Group Rights 1993, p. 47.

¹⁶ A. Rosas, Article 21, in: A. Eide (ed.), The Universal Declaration of Human Rights, A Commentary, Oslo 1992, p. 299.

Rosas sieht hierin eine Verankerung der Idee der politischen Demokratie, die inhaltlich über die Verpflichtungen aus der UN-Charta hinausgeht.¹⁷ Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nennt das Erfordernis der regelmäßigen und echten Wahlen als Kriterium zur Artikulation des Volkswillens. Allerdings belegen die *travaux préparatoires*, daß sich die Autoren der Erklärung nicht darüber einigen konnten, wie diese Wahlen konkret aussehen sollten. Nachdem die Sowjetunion im Dritten Ausschuß der Generalversammlung auf der Einfügung der Wahlklausel bestanden hatte, wies sie das Amendement Belgiens, wonach in den Wahlen auch Pluralismus zum Ausdruck kommen müsse, zurück, weil dieser Vorschlag "was absolutely irreconcilable with the social structure of certain Member States".¹⁸ Es ist erstaunlich, daß dieser Artikel im Dritten Ausschuß mit nur einer Gegenstimme angenommen wurde.¹⁹ Eine noch stärkere Unterstreichung des demokratischen Gedankens durch die Aufnahme eines Widerstandsrechts gegen terroristische und tyrannische Regime, was von lateinamerikanischen und sozialistischen Staaten vorgeschlagen worden war, scheiterte.²⁰ Eine ausdrückliche Bezugnahme auf die demokratische Gesellschaft, in die das Individuum eingebettet ist, findet sich in Art. 29, in dem die Pflichten des einzelnen festgeschrieben werden.²¹

Diese Ansätze wurden bei der Kodifikation des UN-Menschenrechtspaktes²² aufgegriffen. Die Bezugnahme auf das Mitwirkungsrecht und die Rolle allgemeiner, gleicher und geheimer Wahlen in Art. 25 UN-Menschenrechtspakt stellt praktisch eine Fortschreibung der Bestimmungen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte dar; allerdings erscheint dieser Artikel im Vergleich zu seinem Vorgänger etwas abgeschwächt. Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß die Zahl der Akteure auf der internationalen Bühne zugenommen hat und die Konsensfindung noch dazu in einer Kodifikation erschwert wurde. Dennoch enthält Art. 25 mit dem allgemeinen Teilnahmerecht an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten sowie dem Wahlrecht und der gleichen Ämterzugänglichkeit die politischen Rechte *strictu sensu*, die einen demokratisch-partizipativen Charakter haben.²³

Aus den genannten menschenrechtlichen Dokumenten ist abzuleiten, daß zumindest verlangt wird, dem Volk das Recht der Artikulation seines Willens einzuräumen. Insofern

¹⁷ Ebenda, S. 301.

¹⁸ 3rd GAOR, Third Committee, SR. 132, p. 453. Vgl. H.J. Steiner, Political Participation as a Human Right, in: Harvard Human Rights Yearbook, Vol. 1, 1988, p. 91.

¹⁹ Ebenda, SR. 134, p. 472.

²⁰ UN-Doc. E/800, p. 3.

²¹ T. Opsahl, Article 29, in: A. Eide (ed.), The Universal Declaration of Human Rights, Oslo 1992, p. 460.

²² Internationaler Pakt über politische und Bürgerrechte vom 19.12.1966, in: BGBI. 1973 II, S. 1534.

²³ Vgl. M. Nowak, CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 468.

beinhaltet das Selbstbestimmungsrecht nicht nur die Befreiung von Kolonialismus und Tyrannie, sondern berechtigt die Völker auch, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle in Freiheit und Gleichheit zu spielen.²⁴ Bedenkt man zudem den gemeinsamen Ursprung von Menschenrechten und Demokratie²⁵, so liegt der Schluß nahe, daß jede echte Menschenrechtsverwirklichung die freie Selbstbestimmung voraussetzt. Die umfassende Gewährung der Menschenrechte muß zwangsläufig hervorbringen, daß sich Menschen selbstbestimmt fühlen, und zwar in dem Sinne der "self-rule".²⁶

3. Bedeutung demokratischer Wahlen

Die Unterstreichung der Bedeutung von demokratischen Wahlen für die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts kommt nicht von ungefähr. Die Staatenpraxis zeigt, daß sich in derartigen Abstimmungen der Volkswille besonders überzeugend vor der Staatengemeinschaft artikuliert. Dies wurde beispielhaft im Falle Eritreas demonstriert, wo sich 99,8 % der Bevölkerung in einem Referendum für die staatliche Unabhängigkeit aussprachen und umgehend eine Anerkennung dieses neuen Staates durch 80 Staaten, darunter Rußland, die USA, Deutschland und Äthiopien, erfolgte.²⁷ Allerdings lehrt andererseits das Beispiel Jugoslawiens, daß "freie Wahlen ... keine Garantie für ein friedliches Zusammenleben der Völker" sind.²⁸ Dort wurde der bewaffnete Konflikt durch die ersten freien Wahlen in den einzelnen Republiken zwischen April und Dezember 1990 ausgelöst. Ähnliche Erfahrungen wurden im Kaukasus gemacht. Die Sieger aus den dortigen freien Wahlen waren von westlichen Vorstellungen einer liberalen Demokratie weit entfernt und lehnten auch berechtigte Forderungen nationaler Minderheiten auf ihrem Hoheitsgebiet ab. Dadurch wurden die latent vorhandenen ethnischen Konflikte geschürt.

Die Beispiele zeigen, daß die Demokratie nicht "automatisch" über Nacht eingeführt werden kann, sondern einer bestimmten "Infrastruktur" bedarf:

"In the context of such rebellions, popular cries for democracy will be heard. But without the institutional capacity for democracy, popular protest can be redirected to hatred of religious or ethnic enemies ... Calls for democracy cannot be answered if the institu-

²⁴ Dies erklärte der deutsche Vertreter vor der UN-Menschenrechtskommission, in: UN-Doc. E/CN.4/1990/SR.4, S. 8.

²⁵ D. Murisiek, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht, in: Der Staat 1984, S. 543.

²⁶ Darauf verweist Adelman mit Blick auf Quebec, H. Adelman, Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds, in: International Journal of Refugee Law 1992, p. 15, fn. 29.

²⁷ Nord-Süd aktuell 1993, S. 183.

²⁸ W. Wagner, Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien, in: Europa-Archiv 1992, S. 32.

tional capacity – entrenched respect for civil and political rights, the rule of law, freedom from state terror – is lacking."²⁹

Beim Fehlen einer demokratischen "Infrastruktur" in einigen Regionen der Erde (so in Osteuropa und Afrika) wird von einigen Autoren verschiedentlich sogar grundsätzlich die Eignung der Demokratie als Regierungsform für dortige Staaten bestritten.³⁰ Hinzu kommen frustrierende praktische Erfahrungen mit dem Ausgang von Wahlen, wie das Beispiel Algeriens zeigte, wo aus den Wahlen von 1992 ein nicht-demokratisches islamisch-fundamentalistisches System als Sieger hervorging. *Klabbers/Lefeber* halten einen solchen Wahlausgang für "incompatible with the equalization of democratic governance and self-determination as the right of self-determination is inalienable."³¹

Es zeigt sich, daß sowohl die Wahlen als auch die Demokratie offenkundig einer intensiven Vorbereitung bedürfen und nicht als "Exportgüter" verstanden werden können, die von einem Land schematisch auf ein anderes Land übertragen werden können. Dies gilt um so mehr angesichts folgender Erkenntnis, daß "[c]itizens who enjoy the benefit of democracy probably underestimate how difficult a system is to create and sustain."³² Folglich bedarf es einerseits einer echten Überzeugungsarbeit, daß die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft nur durch die demokratische Mitwirkung der Menschen gelöst werden können, und andererseits internationaler und glaubwürdiger Hilfe bei der Durchführung von Wahlen. Werden Staaten hierbei allein gelassen, so bleiben negative Auswirkungen nicht aus:

"If the international community must stand by helplessly and watch a state and its proxies commit massive and systematic crimes against innocent civilians, then all the emerging democratic norms and electoral assistance capabilities in the world appear to have only marginal and symbolic significance."³³

Zu fragen ist folglich, wie sich die Praxis der UN zur Durchsetzung der *Rule of Law*, die das Demokratiegebot einschließen kann, augenblicklich darstellt.

²⁹ R.E. Howard, Human Rights and Democratization in Nigeria: Comparison with Indonesia, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1992, p. 445.

³⁰ K.O. Nass, Grenzen und Gefahren humanitärer Interventionen, in: *Europa-Archiv* 1993, S. 281.

³¹ J. Klabbers / R. Lefeber, Africa: Lost Between Self-Determination and Utii Possidetis, in: C. Brölmann / R. Lefeber / M. Zieck, *Peoples and Minorities in International Law*, Dordrecht 1993, p. 45.

³² T. Axworthy, Democracy and Development: Luxury or Necessity, in: K.E. Mahoney / R. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-first Century*, Dordrecht 1993, p. 722.

³³ Ebenda.

4. Praxis der UN zur Durchsetzung der Demokratie

Das Thema UN und Demokratie wird durch die vielfach diskutierte Frage überlagert, inwieweit sich die Organisation für Demokratie einsetzen kann, wenn sie selbst nicht demokratisch verfaßt ist. Insbesondere das System des Sicherheitsrates wird vielfach als undemokratisch bezeichnet. Der UN-Generalsekretär ist sich des Problems bewußt, denn in seiner *Agenda für den Frieden* heißt es ausdrücklich:

"Demokratie innerhalb der Völkerfamilie bedeutet die Anwendung demokratischer Grundsätze innerhalb der Weltorganisation selbst. Dies verlangt von allen Staaten, ob groß oder klein, ein Höchstmaß an Konsultation, Partizipation und Einsatz, was die Arbeit der Vereinten Nationen angeht."³⁴

Offenkundig kann das Problem von verschiedenen Richtungen angegangen werden. So diskutieren US-Autoren, inwieweit sich China im Sicherheitsrat für pro-demokratische Entwicklungen einsetzen wird.³⁵ Im Prinzip wurde diese Frage vom chinesischen Premier *Li Peng* beantwortet, indem er während des Treffens der Staatsoberhäupter der Sicherheitsratsmitglieder "rejected democracy as a universal paradigm of the good society and particularly rejected relevance for assessing China's regime".³⁶ Kommen hinsichtlich der Mitglieder des Rates in bezug auf ihre Demokratiefähigkeit schon Zweifel auf, so trifft dies auch hinsichtlich des Abstimmungsmodus und der Zusammensetzung des Sicherheitsrates zu. Hier widerspiegeln sich ausschließlich pragmatische politische Erwägungen aus dem Jahre 1945. Weiterhin kann die Demokratiefrage auch bezüglich des Abstimmungsverhaltens der Großmächte im Sicherheitsrat selbst gestellt werden. Hier überwog offensichtlich politisches Vorteilsdenken; von der Herrschaft des Rechts bleibt unter solchen Umständen wenig übrig. Zu Recht folgert deshalb *Rubin*:

"Under the current distribution of authority, apparently the Security Council of the United Nations determines what, if anything, should be done about threats to the peace, although that determination is not exclusive. The Security Council has no power to determine rules of law; it is not a legal organ."³⁷

Das gespaltene Verhältnis der UN zur Demokratie hat sicher dazu beigetragen, daß die Organisation nicht über einen Kriterienkatalog für ein demokratisches Staatswesen verfügt. Bislang machte die UN aus der Not eine Tugend und zog sich auf die Position zurück, die Organisation müsse aufgrund ihrer universellen Mitgliedschaft weitgehend wertneutral

³⁴ Abgedruckt in: Europa-Archiv 1992, D 672.

³⁵ *T. Farer*, in: *J. Delbrück* (ed.), *The Future of International Law Enforcement – New Scenarios, New Law?*, *ibid.*, p. 53.

³⁶ UN Doc. S/PV. 3046, pp. 92 ff.

³⁷ *A.P. Rubin*, Comment, in: *J. Delbrück* (ed.), *The Future of International Law Enforcement – New Scenarios, New Law?*, *ibid.*, p. 58.

handeln.³⁸ Selbst in der richtungsweisenden *Agenda für den Frieden* taucht die Demokratie nur als Forderung für die zwischenstaatlichen Beziehungen auf.³⁹

Dennoch zwingen die weltpolitischen Veränderungen und das Ringen um Glaubwürdigkeit zunehmend Staaten und die UN zur Unterstützung von demokratischen Prozessen, die über das hinausgeht, was die Organisation bereits in den fünfziger und sechziger Jahren im Zusammenhang mit der Entkolonialisierung geleistet hatte. Hier standen Wahlbeobachtung und die Durchführung von Plebisziten im Vordergrund. Die "klassische Form der Wahlbeobachtung fand gewissermaßen mit der Überwachung der ersten freien Wahlen 1989 in Namibia ihre Vollendung"⁴⁰; die "Vollendung" bei den Plebisziten steht noch aus, da sich immer Selbstbestimmungsprobleme auftun. Jüngstes Beispiel sind die wieder aufgeflammt massiven Unruhen in Osttimur, aber auch die Westsahara-Frage harrt einer Lösung auf dem vom UN-Generalsekretär in seinem Bericht vom 10. März 1994 (S/1994/283) vorgeschlagenen Weg. Der Sicherheitsrat hat sich jedenfalls ausdrücklich dafür eingesetzt und die Durchführung des Selbstbestimmungsreferendums in den Vordergrund gestellt [Resolution 907 (1994)].

Der Untergang der sozialistischen Staaten hat zu einer Reihe von Maßnahmen der UN geführt, die der Demokratisierung von Staaten dienen sollen. Der Generalsekretär nennt in diesem Zusammenhang vor allem die Kontrolle der Menschenrechte in einem Staat über einen langen Zeitraum. Ein Beispiel für eine solche Langzeitkontrolle ist El Salvador, wo gemeinsame Missionen von UN und OAS zum Bestandteil des Friedensplans gehörten. Die Kompetenzen der Beobachtergruppe wurden durch die Resolution 729 (1992) des Sicherheitsrates vom 14. Januar 1992 festgelegt und umfaßten die Kontrolle der Menschenrechte, die Entmilitarisierung und den Aufbau eines zivilen Polizeiapparates sowie schließlich die UN-Kontrolle der Wahlen im Frühjahr 1994.⁴¹

Das Beispiel von El Salvador und die dort vorgenommene Auflistung der UN-Aufgaben macht ersichtlich, in welch starkem Maße die internationale Kontrolle auf das Wahlrecht abstellt. Dieses liegt in der Tat im Zentrum der UN-"Demokratiehilfe", wie die UN-Generalversammlung 1990 in ihrer Resolution A/45/150 ausdrücklich hervorhebt:

"periodic and genuine elections are a necessary and indispensable element of sustained efforts to protect the rights and interests of the governed and that, as a matter of prac-

³⁸ L. Valki, The value content of international law, in: *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, Tomus 21 (1979), pp. 321 ff.

³⁹ Europa-Archiv 24/1992, D 672.

⁴⁰ St. Mair, Internationale Präsenz und nationale Souveränität, in: Vereinte Nationen 4/1994, S. 133.

⁴¹ Vgl. R. Lagos / C. Kalhoff, Früchte zäher Kleinarbeit, in: Vereinte Nationen 1993, S. 161 ff. und UN Press Release SG/SM/1421.

tical experience, the right of everyone to take part in the government of his or her country is a crucial factor in the effective enjoyment by all of a wide range of other human rights and fundamental freedoms, embracing political, economic, social and cultural rights."

Angesichts dieser Betonung von Wahlen ergibt sich zwangsläufig, daß die UN die Absicherung und Beobachtung freier Wahlen als die zentrale Aufgabe der Organisation hinsichtlich der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und der generellen Internationalisierung der Menschenrechte ansieht:

"UN election-monitoring efforts have been shown not to be in violation of the UN Charter. Election-monitoring has guaranteed self-determination as a fundamental human right that has been interpreted to transcend domestic jurisdiction and thus acquired an 'international dimension'. Where there have been violations of democratic standards, the international community has responded through election-monitoring."⁴²

Die jüngste Vergangenheit ermöglichte nunmehr im großen Maßstab Maßnahmen zur Implementierung dieser Konzeption. Die Weltorganisation konzentrierte sich seit Ende der achtziger Jahre weltweit zunehmend auf die organisatorische Absicherung von Wahlen und die Wahlbeobachtung. Der Bericht des Generalsekretärs⁴³ unterstreicht dies, und die Generalversammlung verabschiedete mit der Resolution A/46/137 Richtlinien für Beobachtungskommissionen. Zur Unterstützung und Kontrolle von Wahlen durch die UN wurde eigens eine eigene Abteilung im UN-Generalsekretariat gegründet.⁴⁴ Sie wird von einem der beiden Untergeneralsekretäre der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten geleitet und besteht aus einer kleinen Gruppe von Mitarbeitern, der "Wahlhilfeinheit" (Electoral Assistance Unit, EAU), die partiell über einen freiwilligen Treuhafonds finanziert wird. Sie nahm am 1. April 1992 ihre Tätigkeit auf und ist der Hauptabteilung Friedenserhaltung zugeordnet.

Bereits vor der Schaffung dieser organisatorischen Struktur der EAU hatte die UN nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes in vielfältiger Weise Wahlhilfe geleistet, die unterschiedlichen Charakter hatte. Innerhalb von weniger als einem Jahr akzeptierten die UN Einladungen zur Wahlbeobachtung in Namibia (November 1989), Nicaragua (Februar 1990) und in Haiti (Dezember 1990). Seit Oktober 1991 bis zum März 1993 gingen 35 Anforderungen bei den UN ein (2 Asien, 4 Osteuropa, 4 Lateinamerika, 25 Afrika; 13

⁴² M. Evans, The Role of International Organization in Election Monitoring, in: American Society of International Law, Proceedings 1992, p. 560.

⁴³ UN-Res. A/46/609 ("Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections").

⁴⁴ Als Aufgaben wurden genannt: "To assist the Secretary-General to co-ordinate and consider requests for electoral verification and to channel requests for electoral assistance to the appropriate office or programme, to ensure careful consideration for electoral verification ...".

bezogen sich auf technische Hilfe, 10 auf Wahlbeobachter und 12 auf beides).⁴⁵ Einzig in Kambodscha (1993) zeichneten die UN für die Organisation und Durchführung der Wahlen verantwortlich. In Namibia 1989 war die Überwachung der Wahlen Teil der Unabhängigkeitsregelungen, während die UN bei Nicaragua (1990) Haiti (1990 und 1991), Angola (1992), El Salvador (1994) und Südafrika (1994) die Wahlen überprüfte. Hinzu kommt die Wahlhilfe, die am wenigsten juristische Probleme bereitet, da auf Wunsch eines Staates materielle Hilfe und Beratungsdienste geleistet werden. Für diese Art der Unterstützung hat sich der Begriff des "Malawi-Modells" eingebürgert, was bedeutet, daß der Wahlprozeß wie im Falle Malawis langfristig beobachtet und koordiniert wird.⁴⁶

Die beeindruckende Anzahl von Beobachtungen und der damit verbundene Aufwand dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Wahlbeobachtung bislang juristisch folgenlos bleibt. Unregelmäßigkeiten, Wahlfälschungen und die Nichtakzeptanz des korrekten Ergebnisses durch den Unterlegenen eröffnen für die UN nicht die Möglichkeit oder gar Verpflichtung zum Einschreiten. Nach wie vor greift hier die nationale Souveränität und das Selbstbestimmungsrecht durch, wonach es kein Modell für Wahlen gibt, das für alle Nationen gleichermaßen geeignet wäre (so ausdrücklich durch die Resolution A/48/124 unterstrichen).

Damit ist die UN in die Rolle eines Wachhundes versetzt, dem die Zähne fehlen. Dies wurde durch die Entwicklung in Angola demonstriert; die Beobachtung des Wahlvorgangs im September 1992 und die Negierung des Ergebnisses durch die UNITA führte nicht zu einem Eingreifen der UN.⁴⁷ Statt dessen forderte der Sicherheitsrat mit den Resolutionen 785 und 793 die UNITA zu einem sprachegemäßen Respektieren des Ergebnisses auf. Erst als diese Aufforderungen keine Wirkungen zeigten, besann sich der Rat auf einen anderen Mechanismus, der ihm zur Verfügung steht, aber an sich nichts mit der Wahlbeobachtung zu tun hat. Er sah das Verhalten der UNITA als Friedensbedrohung an und beschloß Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII zur Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Zur Durchsetzung seiner Forderungen verhängte er mit der Resolution 864 (1993) im September 1993 ein Waffen- und Ölembargo über die UNITA – damit erstmals nicht gegen einen Staat, sondern gegen eine Bürgerkriegspartei. Die Begründung für die Resolution war jedoch nicht die Verletzung des Wahlergebnisses, sondern der anhaltende Bürgerkrieg.

Auch hinsichtlich anderer Missionen zeigt sich, daß es der UN oft an Durchsetzungsfähigkeit bezüglich der Respektierung des Ergebnisses fehlte. So wird hinsichtlich der UN-

⁴⁵ UN-Doc. S/25241 vom 4.2.1993.

⁴⁶ Vgl. UN-Doc. A/48/590.

⁴⁷ Vgl. Y. Beigbeder, International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections, Dordrecht 1994, p. 183.

Mission in Kambodscha die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen als die größte Leistung der Blauhelm-Mission (UNTAC) angesehen. Der insgesamt friedliche Verlauf und die hohe Wahlbeteiligung wurden als deutliche Signale für einen Neuanfang in diesem Staat angesehen.⁴⁸ Eingeschränkt wird diese positive Einschätzung aber dadurch, daß es in den UN nicht gelang, andere Aufgaben ihres Mandats durchzusetzen, die für die Aufrechterhaltung einer demokratischen Ordnung ebenso wichtig sind: das Zustandekommen eines dauerhaften Waffenstillstandes und die Demobilisierung der Streitkräfte. Dadurch wurde die Zielstellung der Durchsetzung von Menschenrechten empfindlich beeinträchtigt, obwohl es positive Ergebnisse gab.⁴⁹ Ein Teilerfolg war das "Monitoring the Transition to Democracy in South Africa". 1993 ging die Spezialberichterstatterin *Attah* in ihrem ersten Bericht vor allem auf die Probleme bei der Einführung der Demokratie in diesem Land ein.⁵⁰ Der weitverbreitete Pessimismus – ein Wortführer war der in UN-Kreisen einflußreiche *Khalifa*, der ausführte, "it was naive to think that South Africa was going to change"⁵¹ – erwies sich als übertrieben, obwohl gerade Südafrika ein gutes Beispiel dafür ist, wie lange der Prozeß der Demokratisierung dauern kann und daß auch die Wahlen in diesem Land nicht frei von Unregelmäßigkeiten waren.⁵² Dennoch darf wohl grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß der Vorteil von Wahlbeobachtungen vor allem darin liegt, daß die Glaubwürdigkeit und die internationale Akzeptanz der aus Wahlen hervorgegangenen Regierung steigt. Hinzu kommen positive örtliche Auswirkungen, so beispielsweise auf verfeindete politische und ethnische Gruppen.⁵³

Die Beispiele belegen allesamt, daß das Demokratie-Engagement der UN der Ausformung bedarf. Zutreffend sieht der UN-Generalsekretär in der Demokratisierung neben dem Peace-Keeping und der Entwicklung die großen Herausforderungen für die UN.⁵⁴ Dabei ist große Zurückhaltung an den Tag zu legen, da die Rechtslage keineswegs exakte Verpflichtungen für die Mitgliedsstaaten der UN enthält. Deshalb erscheint es auch als eine Überdehnung, wenn Autoren die Schaffung demokratischer Strukturen gerade in Bürgerkriegsstaaten fordern. Das betrifft beispielsweise die Position des Spezialberichterstatters der Menschenrechtskommission für Afghanistan, *Ermacora*, der die Schaffung demokratischer Strukturen in diesem Staat unter Verweis auf die Generalversammlungs-Resolution

⁴⁸ Vgl. *P. Hazdra*, Kambodschas steiniger Weg zum Frieden – Die Vereinten Nationen und die Stabilisierung des Landes, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 1993, S. 518.

⁴⁹ Vgl. *P. Bardehle*, Kambodscha: Ein Frieden mit Minen, in: Vereinte Nationen 1993, S. 83.

⁵⁰ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/11.

⁵¹ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/SR.4.

⁵² *St. Mair*, Internationale Präsenz und nationale Souveränität, in: Vereinte Nationen 4/1994, S. 139.

⁵³ Vgl. *D.J. Carroll / R.A. Pastor*, Moderating Ethnic Tensions by Electoral Mediation, in: Security Dialogue 1993, pp. 163 ff.

⁵⁴ Vgl. UN Press Release SG/SM/1421 vom 16. März 1993.

A/46/137 vom 17. Dezember 1991 anmahnte.⁵⁵ In einem offensichtlichen Widerspruch dazu steht dann allerdings die bisherige Staatenpraxis, wie sie sich in der Auseinandersetzung um Kuwait in sehr anschaulicher Weise darstellte. Hier wurde lediglich gefordert, nach der irakischen Aggression die Herrschaft der rechtmäßigen Regierung wiederherzustellen, nicht aber die Schaffung einer demokratischen Regierungsform. Man darf wohl davon ausgehen, daß dies kein Zufall war.

Insgesamt läßt sich konstatieren, daß bisher weder die Generalversammlung noch der Sicherheitsrat die Existenz einer demokratischen Regierungsform zum zentralen Kriterium der Entscheidungsfindung gemacht hat.⁵⁶ Erstaunlicherweise brachte auch die jüngste Praxis der Weltorganisation in dieser Hinsicht trotz zahlreicher Bezugnahmen auf die Demokratie noch keine eindeutige Klarstellung.

5. Wechselbeziehungen mit Regionalorganisationen am Beispiel der UN und OAS

Wie unsicher sich die Mitgliedsstaaten der UN hinsichtlich der völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem inneren Selbstbestimmungsrecht sind, wird daran deutlich, daß sie bislang hinsichtlich umstrittener demokratischer Entwicklungen in einem Staat stets nur Forderungen auf Einhalt von Vereinbarungen zwischen den Konfliktparteien erhoben. So stand hinsichtlich Nordirland das Britisch-Irische Abkommen von 1986 im Mittelpunkt, das ein verbindliches Abkommen ist, "which stipulated that the status of Northern Ireland was to be determined by the democratic choice of the people of Northern Ireland".⁵⁷ Auch im Falle Haitis war nicht der Putsch gegen eine demokratisch gewählte Regierung Veranlassung für den UN-Blauhelmeinsatz, sondern der Bruch der Governor's Island-Vereinbarung zwischen den haitianischen Streitparteien. Dies wirft die Frage auf, ob eventuell Regionalorganisationen besser als eine universelle Organisation Einfluß auf demokratische Entwicklungen nehmen kann. Zweifellos ist bereits aus dem Aufkommen dieser Frage die Konsequenz abzuleiten, seitens der UN im Hinblick auf die Unterstützung demokratischer Bewegungen durch regionale Organisationen auf die Koordinierung großen Wert zu legen. Regionale Sicherheitssysteme können die UN bei der Durchsetzung des inneren Selbstbestimmungsrechts unterstützen, zumal sie grundsätzlich stärker die regionalen Gegebenheiten berücksichtigen.⁵⁸ Dies gilt in einem besonderen Maße für die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), da sie in Art. 3 ihrer Satzung die Mitgliedsstaaten ausdrücklich zur demokratischen Form der Regierungsausübung verpflichtet:

⁵⁵ UN-Doc. E/CN.4/1993/42, para. 39-48.

⁵⁶ Vgl. J. Salmon, Demokratie als Rechtsanspruch, in: Vereinte Nationen 1993, S. 15.

⁵⁷ UN-Doc. A/46/40, para. 365.

⁵⁸ Vgl. M. Suksi, Bringing in the People, Dordrecht 1993, pp. 259 ff.

"The solidarity of the American States and the high aims which are sought through it require the political organization of those States on the basis of the effective exercise of representative democracy."

Immerhin wurde Kuba im Jahre 1962 unter Berufung auf diese Bestimmung auf der Außenministerversammlung der OAS ausgeschlossen, weil der Marxismus-Leninismus mit dem interamerikanischen System unvereinbar sei. Zuvor hatte die Castro-Regierung allerdings die Hypokrasie der OAS angesichts der Duldung zahlreicher Militärregime gegeißelt. Dies erscheint angesichts der langen Geschichte von Militärregierungen in Lateinamerika nicht unberechtigt. Erst das Ende des Ost-West-Gegensatzes eröffnet nunmehr auch in Lateinamerika die Möglichkeit zur Verwirklichung bestehenden Völkerrechts. So schreitet der Demokratisierungsprozeß in dieser Region voran – wenn auch langsam, da die meisten Länder bei der dominierenden Rolle des Militärs noch nicht als demokratische Staaten gelten können. Die Ablösungen von korrupten Präsidenten in Brasilien bzw. Venezuela und die Beendigung von bewaffneten Auseinandersetzungen in Peru, Guatemala und Kolumbien können als positive Beispiele angesehen werden, während die Putschversuche in Venezuela, die Außerkraftsetzung der Verfassung in Peru und der präsidiale Staatsstreich in Guatemala sicher Rückschläge waren.⁵⁹ Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, daß die Struktur der demokratischen Staaten Lateinamerikas offenkundig sehr unterschiedlich ist. *Berntzen* spricht folglich in einer Analyse von "erfolgreichen" Demokratisierungen in Costa Rica und Nicaragua und von "Fassadendemokratien" in Honduras, El Salvador und Guatemala.⁶⁰ Die US-Regierung demgegenüber schätzt ein, daß

"33 of the 35 countries in the Americas have democratically-elected leaders. And Haiti is the only nation in our hemisphere where the people actually elected their own government and chose democracy, only to have tyrants steal it away."⁶¹

Diese Konstellation macht zumindest deutlich, welches Interesse die OAS an der Überwindung des unrechtmäßigen Zustandes in Haiti hatte. Wie kompliziert allerdings die Durchsetzung der OAS-Verpflichtungen selbst bei massiver Unterstützung durch die Staatengemeinschaft war, zeigten die folgenden Ereignisse bis zur UN-genehmigten Intervention in Haiti. Die OAS wurde nach der Vertreibung des rechtmäßig gewählten Präsidenten Aristide 1991, die einherging mit massiven Menschenrechtsverletzungen⁶², erstmalig zur Verteidigung der Demokratie in einem Mitgliedsstaat tätig. Der Ständige Rat der OAS hielt

⁵⁹ Vgl. *W. Grabendorf*, Lateinamerika in einer neuen internationalen Ordnung, in: Europa-Archiv 1993, S. 587 f.

⁶⁰ *E. Berntzen*, Democratic consolidation in Central America: a qualitative comparative approach, in: Third World Quarterly 1993, p. 591.

⁶¹ U.S. Policy Information and Texts, 16. September 1994, p. 3.

⁶² So der Bericht der Inter-Amerikanischen Kommission in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1994, p. 217.

ein Notstandstreffen am Tag nach dem Putsch ab und verurteilte die Verletzung der haitianischen Verfassung als Verletzung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Haiti. Zugleich wurde die Entsendung einer Vor-Ort-Inspektion beschlossen. Zu Recht verweist Cerna darauf, daß diese Entscheidung widersprüchlich ist, da eine solche Mission nur mit der Zustimmung der örtlichen Machthaber zustande kommen kann, wodurch eine *de facto*-Anerkennung der neuen Regierung in Kauf genommen wird.⁶³ Am 8. Oktober 1991 forderte der Außenministerrat der OAS die Mitgliedsstaaten zur Einfrierung der Guthaben Haitis auf und verhängte Handelssanktionen, die nur humanitäre Güter ausnahmen. Das Embargo wurde häufig verletzt, so daß ein OAS-Komitee zur Überwachung eingerichtet wurde. Sanktionen gegenüber Rechtsbrechern wurden jedoch nicht verhängt. Im Frühjahr 1992 erreichten US-Firmen eine einseitige Lockerung des Beschlusses seitens der USA durch intensive "Lobbyarbeit" – wobei argumentiert wurde, die Aufrechterhaltung des Embargos zwinge zur Schließung eines US-Montagewerkes und schaffe 40.000 Arbeitslose. Nunmehr mußte das US-Finanzministerium Handelsbeziehungen mit Haiti zustimmen; zugleich begannen die USA mit der Rückverschickung haitianischer Boat-People unter flagranter Verletzung des *non-refoulement*-Verbots. Seither bemühte sich die OAS um eine Beilegung des Streits mit Haiti auf dem Verhandlungswege, wobei die Nützlichkeit von Sanktionen generell in Frage gestellt wurde: "The United States were one of the strongest supporters of the embargo of Haiti, yet it was the first country to relax it and to kill it effectively."⁶⁴ Dennoch wurde noch im April 1992 von der Öffentlichkeit Haitis immer wieder heftige Kritik an dem Wirtschaftsembargo geäußert.⁶⁵ Insofern sind durchaus Zweifel angebracht, ob die positive Bewertung des Embargos bezüglich Haiti tatsächlich berechtigt ist.⁶⁶

Die USA unterbreiteten dann am 12. Mai 1993 den Vorschlag, eine internationale Polizeitruppe von 500 Mann zum Schutz der UN- und OAS-Beobachter zu stationieren, was aber von den Militärmachthabern abgelehnt wurde. Die USA froren daraufhin die Guthaben von 80 führenden haitianischen Persönlichkeiten ein und untersagten deren Einreise in die USA. Am 6. Juni beschlossen die OAS-Außenminister ein Ölembargo gegen Haiti und die Einstellung der Flugverbindungen. Die UN wurden zu ergänzenden Maßnahmen aufgefordert.

⁶³ Ch. M. Cerna, The Case of Haiti before the Organization of American States, in: American Society of International Law, Proceedings 1992, p. 381.

⁶⁴ Ibid., p. 382.

⁶⁵ So von der katholischen Bischofskonferenz am 27. April 1993, die das OAS-Embargo als "unmenschlich und verheerend" bezeichnete. Archiv der Gegenwart 1993, S. 38027.

⁶⁶ So argumentiert P. Hakim, The OAS: Putting Principles into Practice, in: Journal of Democracy 1993, p. 48, daß im Fall der Militärdiktatur Pinochets in Chile die demokratischen chilenischen Kräfte einen Wirtschaftsboykott abgelehnt hätten, während die demokratische haitianische Regierung ein solches gefordert habe.

Es scheint jedoch, als ob dieser äußere Druck die Machthaber bewogen hatte, schließlich anzuerkennen, daß eine Beilegung der Krise ohne die Rückkehr von Präsident Aristide nicht möglich war. Am 15. Juni erkannte das Parlament Haitis die Legitimität des gestürzten Präsidenten wieder an und erlaubte ihm, einen neuen Ministerpräsidenten zu benennen. Seine Rückkehr wurde allerdings an eine Reihe von Bedingungen geknüpft. Die von Aristide eingesetzte Präsidialkommission lehnte den Parlamentsbeschuß wegen der darin enthaltenen Festschreibung der politischen Macht der Armee jedoch ab. An diesem Punkt schaltete sich die UN ein. Anfänglich hatte die UN die Reaktion auf den Putsch völlig der OAS überlassen. So hatte der UN-Sicherheitsrat am 4. Oktober 1991 Präsident Aristide zwar angehört, aber keine Resolution verabschiedet. Die Generalversammlung stellte in der Resolution A/46/7 vom 11. Oktober 1991 fest, der Sturz des rechtmäßig gewählten Präsidenten durch einen Coup bedinge die Unannehmbarkeit jedes daraus hervorgehenden Gebildes.

Erst nach der Ablehnung des Parlamentsbeschlusses vom 15. Juni 1993 durch Aristide verabschiedete der UN-Sicherheitsrat am 16. Juni 1993 mit der Resolution 841 (1993) einstimmig auf Antrag des ständigen Vertreters Haitis ein Erdöl- und Waffenembargo gegen Haiti sowie die Einfrierung seiner Guthaben. Auf die von Kanada vorgeschlagene Seeblockade wurde auf Antrag Brasiliens verzichtet, da es darin eine Beschränkung der Souveränität Haitis sah. Von völkerrechtlichem Interesse ist, daß der Sicherheitsrat diese Resolutionen unter Kapitel VII annahm. Er ging davon aus, daß "These unique and exceptional circumstances, the continuation of this situation threatens international peace and security in the region." Obzwar er nicht näher ausführte, worin die eigentliche Friedensbedrohung bestand, erscheint hervorhebenswert, daß der Sicherheitsrat ausschließlich die inneren Zustände in einem Staat als Bedrohung des Friedens ansah. Diese Einschätzung stellt eine erhebliche Relativierung der staatlichen Souveränität dar.⁶⁷ Diese klare Position des Rates geht über seine Haltung in der Kurdenfrage hinaus und setzt Maßstäbe für die Beurteilung massenhafter und schwerer Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten. Von Bedeutung für zukünftige Positionen des Rates dürfte auch sein, daß er in der Resolution 862 von "the international community's commitment to a resolution of the crisis in Haiti, including a restoration of democracy" sprach und damit die internationale Zuständigkeit für die Überwindung der Menschenrechtsverletzungen in einem Staat unterstrich. Insofern widerspiegeln die Resolutionen Ansätze "the emergence of participatory rights in international law"⁶⁸ nur sehr bedingt. Diese Entwicklung, die im Interesse der Durchsetzung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes liegt, stößt gerade in Südamerika auf zahlreiche Kritiker:

⁶⁷ *M. Worku*, Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung, Analyse der jüngsten Praxis der Vereinten Nationen, IFHV-Studien 1/1993, S. 16 ff.

⁶⁸ *G.H. Fox*, The Right To Political Participation In International Law, in: Yale Journal of International Law 1992, p. 543.

"The Latin American non-interventionist bloc is most reluctant to see the overthrow of a democracy defined as a threat to international peace under chapter VII of the UN Charter, for fear that will open the door to international interference in other areas, like the environment or human rights."⁶⁹

Die Zwangsmaßnahmen gegenüber Haiti traten am 23. Juni 1993 in Kraft und wurden von Experten als nationale Katastrophe bezeichnet, da sich die wirtschaftliche Lage drastisch verschlechterte. Offensichtlich wurde durch die Sanktionen der beabsichtigte Druck erreicht, der notwendig war, die Militärführung Haitis zum Einlenken zu bewegen. Am 27. Juni begannen auf Governor's Island die Verhandlungen über ein Zehn-Punkte-Programm zur Rückkehr Haitis zur Demokratie, die in eine Vereinbarung zwischen dem Präsidenten Haitis und dem Militärmachthaber mündeten. Von den USA wurde das Ergebnis als "a tremendous achievement"⁷⁰ angesehen. Die UN setzten daraufhin mit der Resolution 861 (1993) vom 27. August 1993 die Embargomaßnahmen außer Kraft und sicherten in der Resolution 862 (1993) weitere Unterstützung zu. Allerdings befolgte die Militärführung das mit vielen Vorschüßlorbeeren bedachte Abkommen nicht. Damit kam insbesondere die USA in Zugzwang, die ihre Glaubwürdigkeit gefährdet sah, so daß letztlich eine militärische Intervention unumgänglich erschien:

"Fest steht indessen, daß Washington selbst nach dem flagranten Bruch der im vergangenen Juli in New York mit den haitianischen Militärs erzielten Kompromißvereinbarungen bis vor kurzem seiner Sanktionsrhetorik nie konsequente Taten folgen ließ, um die Junta in die Knie zu zwingen."⁷¹

Im Herbst 1994 kam es angesichts neuer Fluchtwellen aus Haiti zu einer erneuten Zuspiitung – allein 14.000 Flüchtlinge wurden auf der Marinebasis Guantanamo untergebracht; 200 Mio. \$ wurden dafür und für die Aufrechterhaltung des Embargos gegen Haiti benötigt. Dies war wohl der Hintergrund für die Initiative der USA zur Beseitigung der Militärrherrschaft in Haiti, wobei von der Regierung ausdrücklich auf die früheren Aktionen der USA gegen Panama und Grenada Bezug genommen wurde.⁷² Anders als in diesen völkerrechtlich zumindest umstrittenen Interventionen⁷³ konnten sich die USA bezüglich ihres Vorgehens darauf berufen, daß die Bestimmungen der Resolution 940 (1994) die Erzwingung einer Rückkehr des rechtmäßigen Präsidenten Aristide nach Haiti vorsahen, und zwar

⁶⁹ R.J. Bloomfeld, Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime, in: *The Washington Quarterly* 1994, p. 168.

⁷⁰ U.S. Policy Information and Texts, No. 088/1993.

⁷¹ Neue Zürcher Zeitung vom 26./27.6.1994, S. 5.

⁷² U.S. Policy Information and Texts vom 16.9.94, S. 3.

⁷³ Vgl. W.Q. Morales, US intervention and the New World Order: lessons from Cold War and post-Cold War cases, in: *Third World Quarterly* 1994, pp. 77 ff.

in der Logik des Kapitels VII der UN-Charta auch mit militärischer Gewalt.⁷⁴ Infolgedessen war die Androhung von Gewalt seitens der USA nicht widerrechtlich. Allerdings stellte sich die Frage, inwieweit die Anwendung militärischer Gewalt neben der Wiedereinsetzung des gewählten Präsidenten tatsächlich zu einer Lösung der Probleme Haitis geführt hätte. Deshalb waren die Bestrebungen der USA zur Abwendung der Gewaltanwendung durch die Entsendung des früheren Präsidenten Carter als Unterhändler durchaus im Interesse des Volkes von Haiti, wenngleich die zwischen den USA und der Militärführung erzielte Vereinbarung vielfach auch als ein Zurückweichen des US-Präsidenten angesehen wurde.⁷⁵

Unabhängig von der politischen Bewertung ist aus völkerrechtlicher Sicht einzuschätzen, daß das Verhalten der USA gerechtfertigt war. Demgegenüber findet sich die Forderung amerikanischer Politiker, die UN müßten verstärkt unter Führung der USA für demokratische Entwicklungen in der Welt worden und auch intervenieren⁷⁶, im Völkerrecht keine Grundlage. Zudem zeigt die Entwicklung in Haiti die politische Haltlosigkeit einer solchen Forderung. Statt dessen setzten auch die USA mit ihrem Eintreten für die Sicherheitsrat-resolutionen bezüglich Haiti auf den aus dem System der kollektiven Sicherheit resultierenden UN-Mechanismus zur zwangswise Durchsetzung der Forderung nach Wiederherstellung der Demokratie in Haiti.⁷⁷

6. Entwicklung in Europa

In KSZE-Dokumenten häufen sich Begriffe wie "Demokratie", "Wahlen" und "Freiheit", ohne daß es bis zum Fortfall des Ost-West-Gegensatzes möglich gewesen wäre, diese zu definieren. Ab 1989 kamen in der KSZE Fragen des Inhaltes des demokratischen Pluralismus und der Rechtsstaatlichkeit auf die Tagesordnung. Damit erlangte in Europa erstmals auf der Welt die innere Selbstbestimmung "wirkliche Bedeutung auch in der Staaten-praxis".⁷⁸

Den entscheidenden Durchbruch brachte das Kopenhagener Dokument über die menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990⁷⁹, das die Elemente, die die Gerechtigkeit

⁷⁴ Vgl. B. Reschke, Sanktionen gegen Haiti, Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften 1994, S. 108 ff.

⁷⁵ Archiv der Gegenwart vom 19.9.1994, S. 39332.

⁷⁶ M.H. Halperin, Guaranteeing Democracy, in: Foreign Policy, Summer 1993, p. 117.

⁷⁷ U.S. Policy Information and Texts No. 108/1993.

⁷⁸ St. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige" Anerkennung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1992, S. 763.

⁷⁹ In: International Legal Materials 1990, p. 1306.

ausmachen, auflistet und sich daher wie ein "Grundsatzmanifest der freiheitlichen Demokratie"⁸⁰ liest. Darauf aufbauend, benennt die Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990 für die KSZE-Staaten konkrete Verpflichtungen im Hinblick auf die Ausgestaltung eines demokratischen Staatswesens:

"Demokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle. Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz."

Damit bekennen sich die KSZE-Staaten zu Volkssovereinheit, Demokratie und Verfassungsstaatlichkeit. Sie werden zu einer echten Wertegemeinschaft, in der das Selbstbestimmungsrecht zunehmend mit einem rechtlichen Inhalt angereichert werden kann. Damit geht die europäische Entwicklung weit über das hinaus, was in den UN aufgrund der dort vertretenen unterschiedlichen Wertvorstellungen der Weltgemeinschaft erreicht werden kann. Die fernere Entwicklung der KSZE belegte dann auch, daß sie sich ausdrücklich als Wertegemeinschaft bezeichnet. Der KSZE-Außenministerrat in Stockholm Ende 1992 schrieb ausdrücklich eine dahingehende Orientierung fest:

"Das umfassende Sicherheitskonzept der KSZE stellt Frieden, Sicherheit und Wohlstand in einen direkten Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte und den demokratischen Freiheiten."⁸¹

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, bewerten Autoren mehrheitlich die KSZE-Dokumente dahingehend, daß die demokratische Legitimation der Regierung "is rapidly becoming, in our time, a normative rule of the international system".⁸² Damit erlangte auch das innere Selbstbestimmungsrecht die Funktion eines der Praxis zugrundeliegenden Rechtsprinzips.⁸³

Durch die politisch verbindliche Inhaltsbestimmung von Schlüsselbegriffen des internationalen Menschenrechtsschutzes wurde ein erheblicher Beitrag zur Interpretation der Bestimmungen der UN-Menschenrechtskonventionen im Sinne von Art. 31 der Wiener Vertragskonvention (WVK) erbracht. Insofern geht von diesem KSZE-Dokument ein Ein-

⁸⁰ Chr. Tomuschat, Bewahrung, Stärkung, Ausgestaltung, in: Vereinte Nationen 1991, S. 9.

⁸¹ In: Europa-Archiv 1993, D 89.

⁸² Th.M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, American Journal of International Law 1992, p. 46.

⁸³ Th. Buergenthal, Copenhagen: A Democratic Manifesto, in: World Affairs 1990, p. 7.

fluß auf den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz aus, und es ist nicht zwingend notwendig, die Inhalte des Kopenhagener Dokuments in einem völkerrechtlichen Vertrag erneut zu vereinbaren. Hinzu kommt, daß das ständige Bekenntnis der KSZE-Staaten auf den verschiedensten Ebenen den Schluß nahelegt, daß hier Völker gewohnheitsrecht entstanden ist. So betonte auch das Moskauer Treffen über die Menschliche Dimension der KSZE, "daß Fragen der Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein internationales Anliegen" und folglich "nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates" sind.⁸⁴ Obwohl Bloed zuzustimmen ist, daß die "provisions on the rule of law and democratic institutions ... contain only marginal advances in comparison with previous CSCE agreements"⁸⁵, so ist gerade diese wiederholte Bestätigung eingegangener Verpflichtungen rechtlich nicht unerheblich.

Wenn den Umschreibungen des Inhalts der Demokratie völkerrechtliche Relevanz zugebilligt wird, dann stellt sich die Frage, was bei Verletzungen dieser Rechtsprinzipien in bezug auf Völker oder Minderheiten geschieht. In diesen Fällen ist das Staatengemeinschaftsinteresse direkt betroffen, und die Untätigkeit widerspräche dem eigenen Ordnungsmodell, das zunehmend über eigene Durchsetzungsinstanzen verfügt.⁸⁶ Hinsichtlich der KSZE wäre dies das Warschauer Büro Demokratische Institutionen, das allerdings bislang mangels Kompetenzen kaum als Durchsetzungsinstrument, sondern eher als Hilfs- und Beobachtungskörperschaft verstanden werden muß. Dasselbe trifft *mutatis mutandis* für den in Moskau vereinbarten *human dimension mechanism* zu.⁸⁷

Solange die eigenen Durchsetzungsinstanzen mit so geringen Kompetenzen ausgestattet sind, müssen betroffene Staaten und Völker auch im KSZE-Geltungsbereich auf die allgemeinen völkerrechtlichen Durchsetzungsinstrumentarien zurückgreifen. Dies kann für Fälle, in denen das innere – defensive – Selbstbestimmungsrecht massiv verletzt wird, bedeuten, daß das äußere – offensive – Selbstbestimmungsrecht aktiviert wird. Hier müssen die KSZE-Staaten dann ein Sezessionsrecht des unterdrückten Volkes oder der Minderheit bejahen. Da eine Wertegemeinschaft nicht "wertblind" handeln kann, können sich die beteiligten Staaten auch nicht auf die Prinzipien von Souveränität und Nichteinmischung berufen, wenn es zu massiven Verletzungen von Menschenrechten kommt. Hinzu kommt, daß sich in Europa zunehmend NGO's auf ihr in den KSZE-Rechtsstaatbekenntnissen verankertes Recht zur Mitwirkung und Einklagung von versprochenen Rechten berufen, ein

⁸⁴ In: Europa-Archiv 1991, D 579 ff.

⁸⁵ A. Bloed, Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE: A Critical Analysis, in: Helsinki Monitor 1992, p. 9.

⁸⁶ Vgl. J.A. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 1991, S. 7.

⁸⁷ A. Rosas, Internal Conflicts and the CSCE Process, in: Helsinki Monitor 1992, p. 9.

Umstand, der für *Cotler* wohl nicht zu Unrecht ein entscheidendes Kriterium für den Rechtsstaat ist.⁸⁸

7. Bedeutung der völkerrechtlichen Anerkennung

Der Übergang vom inneren zum äußeren Selbstbestimmungsrecht wurde in der jüngsten Vergangenheit vielfach erfolgreich beschritten. Er hat sich in den konkreten Fällen Jugoslawien und Sowjetunion als einzige sinnvolle Lösung erwiesen. Eine solche Lösung bedarf in einer auf Menschenrechten und Demokratie aufbauenden Ordnung der Unterstützung durch die anderen Mitglieder der Wertegemeinschaft KSZE. Diese Hilfestellung kann in einer frühzeitigen Anerkennung eines aus einem weiterbestehenden Staat durch Sezession hervorgegangenen Staates bestehen.⁸⁹ Damit bekundet die Staatengemeinschaft, "daß hier ein auf das Selbstbestimmungsrecht gestütztes Sezessionsrecht besteht, dem der bisherige Inhaber der Gebietshoheit keinen Titel territorialer Souveränität mehr entgegensetzen kann".⁹⁰ Damit soll dieser Prozeß der Loslösung durch die Autorität der Wertegemeinschaft abgesichert werden. Solche Versuche sind im lateinamerikanischen regionalen Völkerrecht schon gemacht worden.⁹¹

In Europa wurden diese Ansätze aufgegriffen und sind wahrscheinlich erfolgreicher, da ihre rechtliche Basis mittlerweile stärker ausgeformt ist. Die Bedingungen für die Anerkennung neuer Staaten wurden nämlich ausdrücklich formuliert:

- "– Respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- Guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of CSCE;
- Respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement."⁹²

Damit wurde die demokratische Staatsverfassung praktisch zur Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der Neustaten. Die Anerkennung wurde so ausdrücklich zu

⁸⁸ I. Cotler, Human Rights as the Modern Tool of Revolution, in: K.E. Mahoney / P. Mahoney (eds.), Human Rights in the Twenty-first Century: A Global Challenge, Dordrecht 1993, p. 16.

⁸⁹ J. Crawford, The Creation of States in International Law, Oxford 1979, pp. 24 f.

⁹⁰ St. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige" Anerkennung, a.a.O., S. 769.

⁹¹ Vgl. J.A. Frowein, Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht, in: Der Staat 1972, S. 153 ff.

⁹² UN-Doc. S/23293, Annex.

einem Instrument der Durchsetzung von Bestimmungen, die der Wertegemeinschaft KSZE zugrunde liegen. Zwangsläufig kommt es damit in Europa zu einem regionalen Völkerrecht, dessen Standard deutlich über dem des universellen Völkerrechts liegt, da nicht nur das Selbstbestimmungsrecht, sondern auch das Interventionsverbot und die Anerkennung einen deutlich anderen Inhalt bekommen, wie *Oeter* zutreffend feststellt.⁹³

Zumindest für die EU-Staaten wird die Bedeutung der Bedingungen, die an die Anerkennung von Neostaaten geknüpft werden, dadurch unterstrichen, daß eine Schlichtungskommission die Einhaltung dieser Voraussetzungen kontrolliert. Die Kommission besteht aus fünf Verfassungsrichtern unter Leitung des Franzosen *Robert Badinter* und antwortet auf Fragen, die ihr von der EU vorgelegt werden. Ihre Entscheidungen sind nicht bindend.⁹⁴

Hinsichtlich des früheren Jugoslawiens hatte die Kommission eine ganze Reihe von Fragen zu entscheiden. Für die Beantwortung wandte sie sich auch an die neu entstandenen Nachfolgestaaten der früheren Sozialistischen Republik Jugoslawien mit der Anfrage, inwieweit sie die obengenannten Kriterien für die Anerkennung durch die EU erfüllen. In einem gemeinsamen Brief antworteten die Präsidenten von Montenegro und Serbien, daß die Kommission kein Mandat für eine derartige Prüfung habe. Das gab der Kommission die Möglichkeit zur Erörterung der Frage ihrer Zuständigkeit, die sie interesseranterweise nicht aus der Verpflichtung der KSZE-Staaten zur Befolgung der Charta von Paris herleitete. Statt dessen bezog sie sich generell auf die Regeln friedlicher Streitbeilegung:

"As the International Court of Justice pointed out, 'since the Alabama case, it has been generally recognised that, following the earlier precedents, and in the absence of any agreements to the contrary, the international tribunal has the right to decide as to its own jurisdiction and has the power to interpret for this purpose the instruments which govern that jurisdiction ... This principle which is accepted by general international law in the matter of arbitration, assumes particular force when the international tribunal is no longer an arbitral tribunal constituted by virtue of a special agreement between the parties for the purpose of adjudicating on a particular dispute, but is an instrument which has been pre-established by an international instrument defining its jurisdiction and regulating its operation'. (*Nottebohm* [Preliminary Objection], 1953 Reports, p. 119). It therefore falls to the Commission to pronounce upon its competence."⁹⁵

⁹³ *St. Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und "vorzeitige" Anerkennung, a.a.O., S. 774.

⁹⁴ Vgl. *D. Türk*, Recognition of States: A Comment, in: European Journal of International Law 1993, p. 70.

⁹⁵ In: European Journal of International Law 1993, pp. 85 f.

Serben und Montenegro unterstrichen mit ihrer Infragestellung der Kompetenz der Kommission ihre Position, wonach sie die neue Föderative Republik Jugoslawien bilden, die die Rechtsposition des früheren Jugoslawien einnimmt. Ihre Erwartung war nicht ganz unberechtigt, da im Frühjahr 1992 noch zwei Umstände für eine solche Entwicklung sprachen. Zum einen gab es den völkerrechtlich sehr bedenklichen Präzedenzfall Rußlands, das in die Rechte der UdSSR nachfolgte, was von der Staatengemeinschaft akzeptiert wurde. Zum anderen sah man sich im Besitz der Infrastruktur für die Praktizierung internationaler Beziehungen, da man aus den jugoslawischen Vertretungen im Ausland nach und nach alles Personal entfernt hatte, das sich nicht loyal zu Belgrad verhielt.⁹⁶ Diese somit nicht ganz unberechtigten Hoffnungen Belgrads zerschlugen sich dann allerdings durch die Resolution 777 (1992) des Sicherheitsrats, in der dieser der Generalversammlung empfahl, daß die Föderative Republik Jugoslawien nicht die Nachfolge des früheren Jugoslawien in der UNO antreten solle, sondern neu aufgenommen werden müsse. Die Generalversammlung folgte dieser Empfehlung mit der Resolution A/47/1.

Die anderen Nachfolgestaaten Jugoslawiens waren demgegenüber an internationaler Anerkennung interessiert und arbeiteten folglich mit der *Badinter*-Kommission zusammen. Im Falle Sloweniens – beispielsweise – wurde detailliert geprüft, ob dem Antrag dieses Staates auf Anerkennung (was ebenfalls ein Novum im Völkerrecht ist) durch die EU-Staaten entsprochen werden kann. Dazu wurden insgesamt zehn Positionen erörtert. Grundlage dafür waren die Antworten auf einem Fragebogen der Kommission, der sich auf die Verfassung, das Wahlsystem, den Minderheitenschutz und das Ergebnis einer Volksabstimmung über die Unabhängigkeit bezog. Nach der detaillierten Analyse der Rechtslage – wobei besonderer Wert auf die Situation der Minderheiten gelegt worden war – kam die Kommission in ihrer "Option No. 7 on International Recognition of the Republic of Slovenia by the European Community and its Member States" zu dem Schluß, daß Slowenien "satisfies the tests in the Guidelines on the Recognition of New States".⁹⁷

Zweifellos sind die Entscheidungen der *Badinter*-Kommission juristisch bedeutsam. Sie zeigen anschaulich, daß es in Europa zunehmend zu einer beachtlichen Relativierung der Souveränität kommt und die Handlungen der Staaten im menschenrechtlichen Bereich durch eine unabhängige Kommission einer Bewertung unterzogen werden, wobei das vorrangige Kriterium die Realisierung des inneren Selbstbestimmungsrechts ist. Das zeigt sich an der Bedeutung, die die Kommission Volksabstimmungen beimaß. Sie wurden als Voraussetzungen für eine positive Empfehlung der *Badinter*-Kommission angesehen. Zweifellos hat die Kommission sorgfältige Urteile gefällt. Um so widersinniger ist demzufolge die ignorante Haltung der Politik:

⁹⁶ R. Rich, Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union, in: European Journal of International Law 1993, p. 53.

⁹⁷ In: European Journal of International Law 1993, p. 84.

"Der Bericht der Badinter-Kommission wurde nie ernsthaft der politischen Entscheidungsfindung zugrunde gelegt. Es stellt sich die Frage, warum die EU eine solche Kommission einrichtet, wenn sie ihre Ergebnisse ohnehin nicht beachtet."⁹⁸

Hinzu kommt in diesem Zusammenhang der Umstand, daß nicht nur die Kommissionsberichte nicht ernsthaft geprüft wurden, sondern auch keine einheitliche Politik der europäischen Staaten zustande kam. Als besonders ungünstig muß angesehen werden, daß Deutschland aus innenpolitischen Gründen trotz der Warnungen der USA und des UN-Generalsekretärs auf eine schnelle Anerkennung Sloweniens und Kroatiens drang und dann auch trotz anderer Absprachen mit den EU-Partnern durchführte. Wohl zu Recht wurde eingeschätzt, Bonn habe hier die Anerkennung als Ersatzhandlung für das Nichtergreifen sonstiger nach Völkerrecht zulässiger Hilfsmaßnahmen für von Aggression bedrohte Staaten genutzt.⁹⁹ Damit ist das Institut der Anerkennung aber überfordert. Diese Aufgabe kann es nicht leisten, denn Anerkennung ist weder ein Mittel der Selbstverteidigung noch eines der Streitbeilegung. Insofern bedarf die Nutzung der Anerkennung als Mittel zur Beförderung der demokratischen Entwicklung sicher noch eines weiteren Durchdenkens.

8. Schlußfolgerungen

Die jüngsten Erfahrungen bezüglich der Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen ergeben ein widersprüchliches Bild. Einerseits ist zu begrüßen, daß sich der Sicherheitsrat nach dem Ende seiner weitgehenden Lähmung in der Folge des Ost-West-Gegensatzes auf die Möglichkeiten besann, die ihm das UN-System der kollektiven Sicherheit zuweist, um auf Friedensgefährdungen und -brüche im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta zu reagieren. Insbesondere die entschiedene Reaktion auf die irakischen Völkerrechtsverletzungen und die Berufung auf eine fiktive "Neue Weltordnung" hatten die Erwartung geweckt, daß die "Rule of Law" im Völkerrecht nun durchgesetzt werden würde. Die unzureichenden und inkonsistenten Reaktionen auf bewaffnete Konflikte in anderen – rohstoffärmeren – Regionen der Erde seitens der globalen und der regionalen Sicherheitssysteme wirkten dann auf die Öffentlichkeit eher ernüchternd, stießen aber auch in Politik und Völkerrechtswissenschaft oftmals auf herbe Kritik.

Die Entwicklungen in und um Haiti könnten einen Beitrag dazu leisten, auf einen Mittelweg zwischen übertriebenen Erwartungen an die "Rule of Law" einerseits und andererseits abgrundtiefer Enttäuschung über die mangelnde Bereitschaft der Staatengemeinschaft, sich für die Durchsetzung des Völkerrechts einzusetzen, einzuschwenken. Durch das lange Zuwarten der Staatengemeinschaft – so schmerhaft es für das unter Menschenrechtsverlet-

⁹⁸ H.-J. Axt, Hat Genscher Jugoslawien entzweit?, in: Europa-Archiv 1993, S. 355.

⁹⁹ Vgl. W. Wagner, Acht Lehren aus dem Fall Jugoslawien, in: Europa-Archiv 1992, S. 37 f.

zungen leidende Volk von Haiti auch gewesen sein mag – wurde die Rechtslage eindeutig herausgearbeitet. Zum ersten wurde deutlich, daß es im allgemeinen Völkerrecht eine Verpflichtung zur Schaffung eines Staates nach westlichem Demokratiemodell nicht gibt. Im regionalen Völkerrecht ist die Rechtslage teilweise anders. Dennoch wurde im Falle Haitis deutlich, daß sich die OAS und die UN nicht auf allgemeine völkerrechtliche Verpflichtungen beriefen, als sie die Rückkehr der demokratisch gewählten Regierung forderten. Statt dessen nahmen sie ausschließlich Bezug auf Vereinbarungen zwischen den (widerrechtlich an die Macht gekommenen) tatsächlichen effektiven *de facto*-Regimes und den demokratisch gewählten Vertretern. Das zeigt, daß die Verpflichtungen des regionalen Völkerrechts bislang noch keine vordergründige Rolle spielen.

Zum zweiten lehrt Haiti, daß es selbst nach der Feststellung, eine widerrechtliche (undemokratische) Regierung stelle eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit dar, außerordentlich schwierig sein dürfte, Demokratie von außen mit militärischer Gewalt durchzusetzen. Diese politische und praktische Erwägung findet im Völkerrecht eine Untermauerung. Gewaltanwendungen sind hier tatsächlich nur bei Selbstverteidigung gemäß Art. 51 und Friedensbedrohungen entsprechend Kapitel VII der UN-Charta zulässig. Aus der Sicht der UN-Charta liegt der Konstruktion des Kapitels VII dabei eine kausale Kette zugrunde. Scheitern die Anstrengungen, mit nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen (Art. 41) die Friedensbedrohung bzw. -verletzung zu beseitigen, so wird schließlich der rechtmäßige Zustand durch militärische Zwangsmaßnahmen (Art. 42) herzustellen sein. Eben dieser Mechanismus scheint kaum geeignet, Probleme wie die Haitis zu lösen; dennoch ist dies ein völkerrechtlich zulässiger Weg. Wenn er hinsichtlich Haiti nicht zur Anwendung kam, so wohl deshalb, weil diese juristische Logik auch den Verantwortlichen politisch wenig sinnvoll erschien.

Eine Verfahrensweise, die zukünftig stärker genutzt werden sollte, da sie die juristische und politische Komponente in einer günstigen Weise verbindet, läuft darauf hinaus, daß zukünftig der Legitimitätsvorteil demokratischer Regierungen in den internationalen Beziehungen der Staaten besser genutzt werden sollte. Die noch nicht völlig ausgeformten Versuche in Europa, durch die Anerkennung nur solcher Nestaaten (und Regierungen), die die Menschenrechte achten, den Eintritt in die internationale Arena zu erleichtern, bedürfen einer weiteren Konkretisierung. So sollte zukünftig ähnlich wie bei der Gewährung von Entwicklungshilfe eine Konditionalisierung der Intensität der Kooperation zwischen den Staaten eingeführt werden, die der Förderung der Schaffung demokratischer Strukturen in Staaten dienen könnte.

ABSTRACTS

Restructuring Democracy in Haiti

By Hans-Joachim Heintze

The international response to the abolition of the democratic government of Haiti may contribute to adopting a middle course between exaggerated expectations of the rule of law on the one hand, and the disappointment about the community of states' unwillingness to pursue international law enforcement on the other. While the community of states hesitated for so long, painful as it was for the people of Haiti suffering under violations of human rights, the applicable international law was elaborated. First, it became clear that there is no obligation under general international law to transform states according to the structures of western democracies. Regional international law is different in some cases. However, when in the case of Haiti the OAS and the UN demanded the return of the elected democratic government, they clearly did not imply obligations under general international law.

Second, the example of Haiti illustrates that even after it has been determined by the U.N. Security Council that an illegal (undemocratic) government constitutes a threat to the peace and international security, it will be extremely difficult to enforce democracy by military force from outside. This political and pragmatic view is supported by international law: The use of force is only permitted in self-defence under Art. 51 of the UN-Charter or in the case of threats to the peace under chapter VII of the UN-Charter.

There is a procedure that should be more frequently applied in future, as it favourably combines the legal with the political side: The higher legitimacy of democratic governments should be utilized more effectively in international relations.

Environmental Law in China

By Joachim Schabacker

In China the environmental situation is approaching catastrophic proportions. The Chinese government has responded by setting up an immense environmental protection bureaucracy. They have created a great number of laws and regulations and emended ideology and policy towards "sustainable development", but effectively have accomplished little. The