

Recht auf Demokratie – Politische Selbst- und Mitbestimmung als Menschen- und Völkerrecht

Angelika Emmerich-Fritsche

Inhaltsübersicht

- I. Problemstellung
- II. Demokratieprinzip im Völkerrecht
- III. Selbstbestimmungsrecht der Völker
- IV. Enthält das Recht auf „Self-determination“ ein Recht auf „Self-government“?
- V. Umfang und Inhalt des Rechts auf Demokratie der Bürger und Völker
- VI. Durchsetzbarkeit der Rechte auf Demokratie
- VII. Ergebnisse

I. Problemstellung

Das Recht der Staaten und Völker, von anderen Völkern und Staaten nicht daran gehindert zu werden, eine Demokratie zu sein oder eine solche zu werden, wird zum einen durch das Nichteinmischungs- und Interventionsverbot und zum anderen durch das Selbstbestimmungsrecht (äußere Selbstbestimmung) geschützt.¹ Fraglich ist aber ein solches Recht des Staatsvolkes, also des *δημος*, auf Demokratie oder *Self-governance* gegenüber dem eigenen Staat (innere Selbstbestimmung). Es wird relevant, wenn die staatliche Autorität nicht demokratisch oder nicht ausreichend legitimiert ist. Weil sich das Volk aus Menschen/Bürgern zusammensetzt, steht zugleich das Recht der Bürger auf politische Freiheit, die sich individuell nur durch

politische Partizipation realisieren lässt, zur Diskussion.

Als Grundlagen eines Anspruchs auf Demokratie kommen in Betracht:

- Das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie
- die politischen Menschenrechte, wie die Rechte auf freie Meinungsäußerung, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit und insbesondere das Recht auf Teilhabe an echten, periodischen, allgemeinen, freien und geheimen Wahlen.

Die Lehre hat ein Recht auf Demokratie der Völker konzipiert,² sieht es aber zumeist noch nicht als Grundsatz des Völkerrechts verwirklicht.³ *Gusy*⁴ etwa verneint ein Recht auf demokratische Selbstbestimmung, weil nach ganz allgemeiner Ansicht

¹ Siehe dazu Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen („Friendly Relations“-Deklaration) vom 24. Oktober 1970, UN-Dok. A/RES/2625(XXV).

² Etwa *Thomas M. Franck*, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in: *AJIL* 86 (1992), S. 46-91; *Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum*, *Völkerrecht* Bd. I/1, 2. Aufl. 2002, S. 13; *Boutros Boutros-Ghali*, *Pour un droit international de la démocratie*, in: *Jerzy Makarczyk* (Hrsg.), *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*, 1996, S. 99-108; *Gregory H. Fox*, *The Right to Political Participation in international Law*, in: *ders./Brad R. Roth* (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, 2000, S. 48-90 (S. 48); *Juliane Kokott*, *Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht*, in: *ZaöRV* 64, 2004, S. 517-533 (S. 526).

³ *Sigrid Boysen*, *Selbstbestimmungsrecht und Recht auf Demokratie*, in: *Peter Hilpold* (Hrsg.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Vom umstrittenen Prinzip zum vieldeutigen Recht?*, 2009, S. 75-105 (S. 93).

⁴ *Christoph Gusy*, *Selbstbestimmung im Wandel. Von der Selbstbestimmung durch den Staat zu Selbstbestimmung im Staat*, in: *AVR* 30 (1992), S. 385-410.

im Völkerrecht die demokratische Staatsform (auch durch die Menschenrechtspakte) nicht vorgeschrieben sei. Das Völkerrecht erfasse nur die Fremdbestimmung durch andere Völker, sprich fremde Staaten, nicht aber die Fremdbestimmung des Staatsvolkes, das heißt der Bürger durch eine sie regierende Herrschaft. Damit beinhalte das Selbstbestimmungsrecht nicht die Volkssouveränität oder einen Anspruch auf Demokratie – weder des Volkes, noch der Bürger. Dies sei eine Folge der „überkommenen Beschränkung des Völkerrechtsverkehrs auf das Medium „Staat“ und seiner Abstinenz aus deren „inneren Angelegenheiten“, die gerade in der Anerkennung der äußeren Selbstbestimmung zum Ausdruck komme. Fraglich ist aber, ob die Völker in ihrem Selbstbestimmungsrecht durch den Staat mediatisiert sind.

Auch *Oeter* lehnt ein Recht auf Demokratie als „Radikalposition“ ab, verbindet aber mit „innerer Selbstbestimmung“ zumindest, dass Herrschaft eines elementaren Konsenses bedarf. „Mangel an derartiger Legitimation ist zwar über erhebliche Zeit durch blanke Gewalt zu ersetzen, versagt aber einem Staatswesen auf Dauer gerade die Stabilität, der funktionierende Staatlichkeit so dringend bedarf“.⁵

Petersen erschließt aus den politischen Rechten des Internationalen Paktes über zivile und politische Rechte (Zivilpakt)⁶ ein Recht auf „democratic teleology“, was nicht als Recht auf Demokratie, eher als Pflicht der Staaten zu fortschreitender Demokratisierung verstanden werden soll.⁷ Fraglos ist Demokratie als Rechtsprinzip insbesondere prozedural zu erfassen.

Die Perspektive, inwieweit Staatsvölker und Bürger ein Recht auf Demokratie be-

ziehungsweise demokratische Rechte haben, ist durch die Ereignisse des „arabischen Frühlings“ aktualisiert worden⁸ und rechtfertigt unter Umständen eine neue Bewertung dieser Frage.

II. Demokratieprinzip im Völkerrecht

1. Uneinheitliche Staatenpraxis

Die Mehrheit der Staaten bekennt sich offiziell zur „Demokratie“, das heißt bedient sich des Etiketts.⁹ Das Bestreben, zumindest den Anschein von Legitimität zu erwecken, deutet auf die Anerkennung eines formellen Demokratieprinzips und die Existenz von entsprechenden Normen im Völkerrecht hin. Es gibt verschiedene Methoden, um den Fortschritt im Demokratisierungsprozess zu beurteilen.¹⁰ Die Erhebungen von Freedom House versuchen zu messen, inwiefern Staaten tatsächlich politische Rechte umsetzen. Für das Jahr 2011 kommt Freedom House zur Einschätzung, dass 87 der 194 untersuchten Staaten als „free“ einzuordnen sind, das entspricht 45%. Immerhin 60 Staaten (31%) erweisen sich als „partly free“, 47 als „unfree“ (24%). Außerdem sind 115 Staaten als parlamentarische Demokratie einzuordnen, das entspricht 59,28%. Aufgrund des arabischen Frühlings sind Fortschritte im Demokratisierungsprozess erkennbar, insbesondere in Tunesien und in geringerem Umfang in Ägypten und Libyen. In Syrien hält der militärische Kampf des revoltierenden Volkes um Demokratie gegen die Regierungstruppen noch an und hat zu weiteren Menschenrechtsverletzungen geführt.¹¹

⁵ *Stefan Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und 'vorzeitige' Anerkennung, in: *ZaöRV* 1992, S. 741-780 (S. 761).

⁶ Vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II S. 1524.

⁷ *Niels Petersen*, The Principle of Democratic Teleology in International Law, in: *BROOK. J. INT'L L.* 34 (2008), S. 35- 90.

⁸ Siehe dazu *Jordan J. Paust*, International Law, Dignity, Democracy, and the Arab Spring, in: *Cornell Int'l L.J.* 46 (2012) 30, S. 1-39.

⁹ *Freedom House* (Hrsg.), *Freedom in the World 2011, The Authoritarian Challenge to Democracy, Selected Data From Freedom House's Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 2011.

¹⁰ Siehe etwa *Petersen* (Fn. 7), S. 44.

¹¹ http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202012%20Booklet_0.pdf (aufgerufen 28. Juli 2012).

Eine völkergewohnheitsrechtliche Verankerung eines Rechts auf Demokratie der Völker/Bürger und auch ein Konsens der staatlichen Rechtsordnungen in dieser Frage werden angesichts der empirischen Fakten mit Hinweis auf die Staatenpraxis zu meist verneint.¹²

Die Ausbreitung der Demokratie in Asien – etwa Indonesien als Wahldemokratie und die um mehr politische und bürgerliche Freiheit kämpfenden arabischen Völker im „arabischen Frühling“ – zeigen jedoch das kulturübergreifende Bedürfnis der Völker nach politischer Freiheit.¹³ Unter dem Jubelruf im Volk »*Allahu Akbar*, Libyen ist frei« haben am 7. Juli 2012 in Libyen seit fast 50 Jahren wieder freie Wahlen (mit der Beteiligung von 48% Frauen) stattgefunden.

2. Demokratisierung als Gebot des Völkerrechts

Unbestreitbar ist, dass das Demokratieprinzip als „universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems“ in das Völkerrecht Eingang gefunden hat.¹⁴ Nach der Untersuchung von *Bogdandy*¹⁵ existieren sowohl in der internationalen Rechtsvergleichung als auch im Völkerrecht übereinstimmende Vorstellungen der Staaten, welche Mindestvoraussetzungen erfüllt sein

müssen, damit ein Staat legitimer Weise als demokratisch bezeichnet werden darf.¹⁶

Politische Rechte finden sich in den regionalen und internationalen Menschenrechtsverträgen.¹⁷ Bisher haben 167 Staaten (Stand: Juli 2012) den Zivilpakt ratifiziert, welcher sowohl das Selbstbestimmungsrecht (Art. 1) als auch die wichtigsten politische Rechte enthält, vor allem das Wahlrecht (Art. 25 Zivilpakt). Dies deutet jedenfalls auf einen global weitgehend erreichten Konsens über zentrale demokratische Rechte. Der folgende Beitrag konzentriert sich daher insbesondere auf den Zivilpakt.

Es gibt unterschiedliche Demokratiekonzeptionen, engere und weitere, freiheitliche und realistische.¹⁸ Ein skeptisch-realistisches Demokratieverständnis begnügt sich mit einer „wirksamen Kontrolle des Herrschaftspersonals“,¹⁹ unter Umständen nur mit „output“-orientierter Repräsentation/Legitimation als *government for the people*.²⁰ Erst *government by the people* bedeutet politische Selbstbestimmung im freiheitlichen Sinn, die holistisch als „Volkssouveränität“ und menschenrechtlich als politische Partizipation der Bürger begründet werden kann.²¹ Zu Zeiten des Völkerbundes hat sich *Woodrow Wilson* für das Selbstbestimmungsrecht auch als *Self-governance* eingesetzt.²² *Anne Peters* spricht

¹² *Thomas Carothers*, Empirical Perspectives on the Emerging Norm of Democracy in International Law, in: American Society of International Law Proceedings 86 (1992), S. 261-267 (S. 263, 266); *Martti Koskeniemi*, Intolerant Democracies: A Reaction, in: Harvard International Law Journal 37 (1996), S. 231-235 (S. 232).

¹³ Siehe *Petersen* (Fn. 7), S. 40ff.

¹⁴ Abschlusserklärung des UN-Weltgipfels vom 24. Oktober 2005, UN-Dok. A/RES/60/1, Nr. 135, s.a. Nr. 16, 26, 28.

¹⁵ *Armin von Bogdandy*, Demokratie, Globalisierung, Zukunft des Völkerrechts – eine Bestandsaufnahme, in: Hartmut Bauer/Peter M. Huber/Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 225-252 (S. 230f.).

¹⁶ Vgl. z.B. OSZE, Charter of Paris for a New Europe (1990), ILM 30 (1991), S. 190, 194.

¹⁷ Dazu eingehend *Niels Petersen*, Demokratie als teleologisches Prinzip, 2009, S. 61ff.

¹⁸ Vgl. *Petersen*, (Fn. 7), S. 37; siehe auch allgemein *Manfred Schmidt*, Demokratietheorien, 3. Aufl., 2000.

¹⁹ *Bogdandy*, (Fn. 15), S. 231.

²⁰ Vgl. *Steven Wheatly*, Democracy in International Law: A European Perspective, in: International and Comparative Law Quarterly 51 (2002), S. 225-248 (S. 230); *Petersen* (Fn. 7), S. 52ff., 89f.

²¹ Dazu *Bogdandy* (Fn. 15), S. 231.

²² Dazu etwa *Klaus Schwabe*, Woodrow Wilson und das europäische Mächtesystem in Versailles. Friedensorganisation und nationale Selbstbestimmung, in: Gabriele Clemens (Hrsg.), Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert, 2001,

von der „Ausbreitung des Demokratieprinzips, amalgamiert mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.“²³ Einige Autoren haben diese demokratische Dimension des Selbstbestimmungsrechts konsequent entwickelt.²⁴

III. Selbstbestimmungsrecht der Völker

1. Rechtsgrundlagen und Rechtscharakter

Das Selbstbestimmungsrecht gilt als inhaltlich umstrittenstes und dynamischstes Prinzip des modernen Völkerrechts.²⁵ Dennoch ist sein Rechtscharakter inzwischen anerkannt.²⁶ In seinem Urteil vom 30. Juni 1995 zu Ost-Timor bezeichnet der IGH das Recht der Völker auf Selbstbestimmung als „one of the essential principles of contemporary international law“.²⁷ Das Selbstbestimmungsrecht ist als „völkergewohnheitsrechtliches²⁸ und „universelles“²⁹

Prinzip mit *Erga-omnes*-Charakter³⁰ und teilweise auch mit *Ius-cogens*-Qualität (Art. 53 WVRK)³¹ anerkannt worden. Die Charta der Vereinten Nationen³² erwähnt das Selbstbestimmungsrecht der Völker in den Art. 1 Ziff. 2 und 55 sowie in den Kapiteln XI, XII und XIII, jedoch noch ohne es zu definieren. Der Zivilpakt sowie der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Sozialpakt)³³ positivieren das Selbstbestimmungsrecht für die Vertragsstaaten schließlich ausdrücklich jeweils in Art. 1. Der General Comment Nr. 12 des Menschenrechtsausschusses³⁴ zum Selbstbestimmungsrecht in Art. 1 betont die Übereinstimmung des Inhalts mit der UN-Charta.

2. Zusammenhang zwischen Rechtssubjekt, Rechtsverpflichteten und Inhalt des Selbstbestimmungsrechts

Nach Art. 1 S. 1 Zivilpakt haben „alle Völker“ das Recht auf Selbstbestimmung. Die inhaltliche Erkennung des Selbstbestimmungsrechts hängt zunächst davon ab, was unter „Volk“ zu verstehen ist. Der Wortlaut „alle Völker“ könnte nahelegen, dass das Selbstbestimmungsrecht auf alle vertretenen Volksbegriffe – Kolonialvölker, politisch verfasste und kulturelle/

S. 89–107 (92f.); Daniel Thürer, Self-Determination, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Bd. IV 2000, S. 364–374 (S. 372f.).

²³ Anne Peters, Rechtsordnungen und Konstitutionalisierung: Zur Neubestimmung der Verhältnisse, in: ZÖR 65 (2010), S. 3–63 (S. 22).

²⁴ Antonio Cassese, Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal, 1995; Juan Francisco Escudero Espinosa, Hacia una Intervención Armada en Favor de la Democracia?: El “Precedente” de Haití (Towards Armed Intervention in Favor of Democracy? The “Precedent” of Haiti), in: 12 Anuario De Derecho Internacional 297 (1996), S. 344–356; Allan Rosas, Internal Self-Determination, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Modern Law of Self-determination, 1993, S. 225–252, 241–246; Thürer (Fn. 22), S. 372; dazu kritisch Petersen (Fn. 7), S. 50ff.

²⁵ Daniel Thürer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: AVR 22 (1984), S. 113–137 (S. 113).

²⁶ IGH, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Gutachten vom 22. Juli 2010, ICJ Rep. 2010, 4, 30, Nr. 79 (Kosovo-Gutachten); Gusy (Fn. 4), S. 386 m.N.; s.a. BVerfGE 77, 137 (161).

²⁷ IGH, Case concerning East-Timor, Portugal ./ Australia, Urteil vom 30. Juni 1995, ICJ Rep. 1995, 90, 102, Nr. 29. (Ost-Timor).

²⁸ IGH, Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua Nicaragua ./ Vereinigte Staaten von Amerika, Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Rep. 1986, 14, 83, Nr. 193 (Nicaragua).

²⁹ BVerfGE 77, 137 (161).

³⁰ IGH, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited Belgien ./ Spanien, Urteil vom 5. Februar 1970, ICJ Rep. 1970, 3, 32, Nr. 33 (Barcelona-Traction); IGH, Ost-Timor (Fn. 27), 90, 102, Nr. 29.

³¹ Karl Doehring, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 2004, Rdnr. 288, 299; vgl. den Entwurf der ILC zur Staatenverantwortlichkeit, der die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts als *international crime* bezeichnet, in: YILC 1980 II, S. 32, Art. 19.

³² Vom 26. Juni 1945, UNTS Bd. 557, S. 143.

³³ Vom 19. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3. BGBl. 1973 II S. 1570.

³⁴ Vom 13. März 1984, UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.6, S. 134.

ethnische Nationen sowie (territorial verbundene) Staatsvölker³⁵ – anwendbar ist.

Es ist inzwischen anerkannt, dass das Selbstbestimmungsrecht nicht auf Entkolonialisierungsvorgänge beschränkt ist und sich in diesen nicht verbraucht hat und sich allgemein auf Fälle von Fremdbestimmung erstreckt.³⁶ Es gilt, wie auch der Fall Kosovo gezeigt hat, für alle Gemeinschaften, die sich mit dem Willen, einen Staat gründen zu wollen, politisch verfasst haben³⁷ („Staatsvölker im Werden“).³⁸ Insofern ist der *pouvoir constituant* untrennbar mit der (äußeren) Selbstbestimmung als Staatwerdung verknüpft und akzeptiert, was auch die beschleunigte Anerkennung des Kosovo durch die internationale Gemeinschaft als Folge eigener Verfassungsgebung zeigte.³⁹

Für die Angehörigen von Minderheiten, also ethnische Völker als Teil eines Staatsvolkes, sieht der Zivilpakt in Art. 27 explizit nur ein kulturelles, jedoch kein politisches Selbstbestimmungsrecht vor. Auch der Menschenrechtsausschuss setzt für die Inanspruchnahme politischer Partizipati-

onsrechte primär die Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk voraus.⁴⁰

Das territorial in einem institutionalisierten Staatswesen verbundene Staatsvolk ist fraglos Subjekt des Selbstbestimmungsrechts.⁴¹ Strittig ist allerdings, ob es insofern durch den Staat mediatisiert wird.⁴²

Diese Sicht begegnet jedoch schon Bedenken aus dem Wortlaut. Ausweislich der Unterscheidung von „Völkern“, „Nationen“ und „Staaten“ in der UN-Charta (zum Beispiel Präambel, Art. 1, 2, 55, 73) und der eindeutigen Formulierung in Art. 1 der UN-Menschenrechtspakte, der den Völkern und nicht etwa den Staaten das Recht auf Selbstbestimmung zuweist, kann das Volk ohne Negierung des Wortlautes nicht lediglich als Begünstigter eines Staatenrechts angesehen werden.⁴³ Art. 1 S. 1 der Pakte erfasst „all peoples“. Damit ist deutlich das Volk (und nicht etwa der Staat) als Rechtsträger verbindlich festgelegt. Andernfalls wäre diese Bestimmung neben der Staatensouveränität überflüssig. In Art. 1 Abs. 3 beider Pakte werden die Vertragsstaaten verpflichtet, „entsprechend den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten.“ Eine solche Verpflichtung macht nur Sinn, wenn die Völker gegenüber den Staaten einen eigenen Rechtsstatus haben. Auch die „Friendly Relations“-Deklaration⁴⁴ unterscheidet in verschiedenen Abschnitten die Rechte und Pflichten jeweils der Staaten, insbesondere auch das Recht nicht nur der Staaten, sondern auch der Völker, ihren politischen Status frei zu wählen. Nach der Deklaration hat jeder Staat die Pflicht, gewaltsame Handlungen zu unterlassen, die den Völkern das Recht auf Selbstbestimmung,

³⁵ Vgl. dazu eingehend Bernd Roland Elsner, Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht: Unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung und der Praxis des Selbstbestimmungsrechts der Völker, 2000, S. 63ff., 91ff.; s.a. Gusy (Fn. 4), S. 389ff.

³⁶ Vgl. IGH, *Legal consequences for states of the continued presence of South African in Namibia*, Gutachten vom 21. Juni 1971, ICJ Rep. 1971, 16, 31, Nr. 52f. (Namibia); IGH, *Western Sahara*, Gutachten vom 16. Oktober 1975, ICJ Rep. 1975, 12, 31ff., Nr. 54ff. (Westsahara); Ost-Timor (Fn. 27), 102, Nr. 29; IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Gutachten vom 9. Juli 2004, ICJ Rep. 2004, 136, 171f., Nr. 88; IGH, *Kosovo-Gutachten* (Fn. 26), 30f., Nr. 79-81.

³⁷ IGH, *Kosovo-Gutachten* (Fn. 26), 32, Nr. 84, 36ff., Nr. 102ff.; s.a. Menschenrechtsausschuss, Abschließende Bemerkung vom 27. Juli 1994 zum ersten Staatenbericht von Aserbaidschan, UN-Dok. CCPR/A/49/40 Bd. I (1994), S. 50, Nr. 296.

³⁸ Gusy (Fn. 4), S. 391.

³⁹ Vgl. IGH, *Kosovo-Gutachten* (Fn. 26), 34, Nr. 91, 36ff., Nr. 102ff.

⁴⁰ *Marshall and Others ./. Canada*, Auffassung vom 4. November 1991, ILR Bd. 96 (1994), S. 707-712 (S. 712).

⁴¹ *Thürer* (Fn. 25), S. 126.

⁴² Gusy (Fn. 4), S. 392, 398.

⁴³ *Cassese* (Fn. 24), S. 145; *Elsner* (Fn. 35), S. 281f.

⁴⁴ Siehe Fn. 1.

Freiheit und Unabhängigkeit nehmen. Textlich spricht alles für ein vom Recht der Staaten unabhängiges Selbstbestimmungsrecht der Staatsvölker. Dies wird auch durch den General Comment Nr. 12⁴⁵ zum Selbstbestimmungsrecht bestätigt. Danach entsprechen diesem Recht der Völker spezifische Pflichten der Staaten primär gegenüber ihrem eigenen Volk, aber auch gegenüber anderen Völkern:

“not only in relation to their own peoples but vis-à-vis all peoples” Shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations”.

Die Staaten sollen danach wie auch nach der „Friendly-Relations“-Declaration durch das Selbstbestimmungsrecht gegenüber den Völkern verpflichtet sein und zwar in der Abwehrdimension („to respect“) und in der Schutzfunktion („to promote“). Der Wortlaut „to respect“ und „to promote“ entspricht der allgemeinen Schutzverpflichtung der Staaten und deren menschenrechtlichen Verpflichtungen. Rechts-subjekt (Volk) und Rechtsadressat (Staat) sind klar unterschieden. Nach der „Friendly-Relations“-Deklaration verhält sich ein Staat dann gemäß dem Selbstbestimmungsgrundsatz, wenn er eine Regierung besitzt, welche das ganze Volk ohne Unterschied der Rasse, des Bekenntnisses und der Hautfarbe vertritt.

Eine Mediatisierung der Staatsvölker entfällt aus, wenn das politische Regime und damit sein „politischer Status“ (vgl. Art. 1 Zivilpakt) nicht mehr auf dem Konsens des Volkes beruht, dieses also nicht mehr als vertreten angesehen werden kann. Voraussetzung für diese Annahme ist die Maßgeblichkeit des Willens der Völker. Der IGH hat festgestellt: “application of the right of self-determination requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned.”⁴⁶ Dieser Wille wird deutlich in Meinungsäußerungen durch Proteste und Revolten gegen das bestehende Regime

und richtet sich im Falle von Unabhängigkeitserklärungen auf die Gründung eines neuen Staates.⁴⁷ Die Erklärung eines solchen Willens ist nach Auffassung des IGH in seinem Kosovo-Gutachten im Einklang mit dem Völkerrecht.⁴⁸

Es entspricht dem Paradigmenwandel im modernen Völkerrecht,⁴⁹ auch andere Rechtssubjekte als Staaten und internationale Organisationen, wie zum Beispiel einzelne Menschen, jedenfalls im Hinblick auf die ihnen (gegenüber den Staaten und der internationalen Gemeinschaft) aufgrund des Völkerrechts zustehenden Rechte, als nicht mehr ausschließlich durch den Staat mediatisiert anzusehen.⁵⁰

IV. Enthält das Recht auf „Self-determination“ ein Recht auf „Self-government“?

1. Allgemeines Völkerrecht

Fraglich ist, ob das aktuelle Selbstbestimmungsrecht der Völker auch die Dimension der *Self-governance* im Sinne *Woodrow Wilsons* beinhaltet.⁵¹ *Daniel Thürer* hat die demokratische Dimension des Selbstbestimmungsrechts als „Voraussetzung und internationales Korrelat der Volkssouveränität“ bezeichnet.⁵² Es ist unstrittig, dass das Selbstbestimmungsrecht ideengeschichtlich und politisch neben der nationalen, sozialistischen und kolonialen, ins-

⁴⁵ Siehe Fn. 34, Nr. 6.

⁴⁶ IGH, Westsahara (Fn. 36), 4, 12, Nr. 31-33, 36.

⁴⁷ Vgl. auch insoweit einlenkend und eine Fortentwicklung fordernd *Gusy* (Fn. 4), S. 409, der grundsätzliche eine Mediatisierung bejaht.

⁴⁸ IGH, Kosovo-Gutachten (Fn. 26), 31, Nr. 81, 32, Nr. 84, 38, Nr. 109, 39, Nr. 111, 42, Nr. 119, 143, Nr. 122.

⁴⁹ *Angelika Emmerich-Fritsche*, Vom Völkerrecht zum Weltrecht, 2007, S. 316f., 344ff.

⁵⁰ *Jordan J. Paust*, Nonstate Actor Participation in International Law and the Pretense of Exclusion, in: VA. J. INT'L L. 2011, S. 977-1004 (S. 979, 982f.); *Emmerich-Fritsche* (Fn. 49), S. 593, 819-856.

⁵¹ Vgl. dazu *Stefan Oeter*, Demokratieprinzip und Selbstbestimmungsrecht der Völker – Zwei Seiten einer Medaille?, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus, 1998, S. 329-360 (S. 329ff.).

⁵² *Thürer* (Fn. 22), S. 115.

besondere auch eine demokratische Wurzel hat.⁵³ Als solches ist es mit der Volkssouveränität,⁵⁴ insbesondere auch mit dem kollektiven Recht, sich als verfassunggebende Gewalt zu konstituieren (*pouvoir constituant*)⁵⁵ und der Selbstbestimmung der Bürger⁵⁶ verbunden. *Self-governance* und Selbstbestimmungsrecht können „als siamesische Zwillinge, als die zwei Kehrseiten einer Medaille“ folgende Grundlage staatlicher Souveränität angesehen werden.⁵⁷

Im umfänglichen freiheitlich-demokratischen Sinne würde die Selbstbestimmung des Staatsvolkes somit die Volkssouveränität als *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* sowie ein Recht auf Beseitigung der diesen Rechten entgegenstehende Willkürherrschaft beinhalten.⁵⁸ In der Staatenpraxis ist das Selbstbestimmungsrecht als Recht auf *Self-governance* allerdings nicht überall durchgesetzt. Aktuell wird dies zum Beispiel sichtbar am Widerstand Chinas (nicht Vertragspartei des Zivilpakts) und Russlands im UN-Sicherheitsrat gegenüber einer Resolution, welche der Forderung des Volkes nach einem Wechsel zu einem freiheitlichen System in Syrien befördern würde.⁵⁹

Weil Selbstbestimmung ein „Recht der Völker“ ist, welches diese als partiell aktive Rechtssubjekte fordert und nicht nur als passiv Begünstigte ausweist,⁶⁰ sollte für die Frage der Konturierung des Inhalts des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht nur die Staatenpraxis, sondern auch der Wille der Völker einbezogen werden.⁶¹ *Self-governance* ist für die Völker ein zentrales Motiv in der Geschichte der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts, auch wenn es oft mit anderen Zielen verbunden ist.⁶² Im Rahmen dieses Beitrags sollen nur einige Meilensteine genannt werden: In der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 4. Juli 1776 begründen die Kolonien ihre Loslösung von Großbritannien und ihr Recht, einen eigenen souveränen Staatenbund zu bilden unter anderem damit, dass *demokratische Grundsätze missachtet* worden seien. In der Präambel der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung wird die Überzeugung deutlich, dass Regierungen, ihre Legitimation aus dem „*consent of the governed*“ ableiten sollen.⁶³ Das Selbstbestimmungsprinzip war als das Recht, seine Angelegenheiten selbst zu regeln und sich selbst Gesetze geben zu können, eine Forderung der Aufklärung und der Französischen Revolution.⁶⁴ In Art. VI S. 1 der *Déclaration universelle des droits de l'homme* von 1789 wird die

⁵³ Dazu Thüerer (Fn. 22), S. 115ff.; Boysen (Fn. 3), S. 80ff.

⁵⁴ Thüerer (Fn. 22), S. 115; vgl. auch Oeter (Fn. 51), S. 329 (S. 342).

⁵⁵ Vgl. Jean-Jaques Rousseau, *Du contract social ou principes du droit politique*, 1762, I, 6. Kap.; 7. Kap.; Immanuel Kant, *Metaphysik der Sitten*, Rechtslehre, S. 432 (A 166/B 196).

⁵⁶ Karl Albrecht Schachtschneider, *Res publica res populi*. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre. Ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre, 1994, S. 650ff.; Peter Häberle, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 1998, S. 244f.; Markus Kotzur, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004, S. 279.

⁵⁷ Oeter (Fn. 5), S. 744; s.a. Christian Hillgruber, *Der Nationalstaat in der übernationalen Verflechtung*, in: HStR, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 32, S. 929 Rdnr. 71; Boysen (Fn. 3), S. 75ff.

⁵⁸ Vgl. Oeter (Fn. 51), S. 343; Thüerer (Fn. 22), S. 126f.; Boysen (Fn. 3), S. 86.

⁵⁹ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-07/syrien-resolution-veto-russland-china/komplettansicht> (aufgerufen 26. Juli 2012).

⁶⁰ Ablehnend Gusy (Fn. 4), S. 389f.

⁶¹ Zur methodischen Begründung Angelika Emmerich-Fritsche, *Ancilla Iuris*, Internationaler und globaler Diskurs über ethische Grundlagen universaler Rechtsgeltung: Selbstbestimmung als Verhinderung oder Grundlage einer globalen Ethik?, 2012, Teil E, (http://www.anci.ch/_media/beitrag/ancilla2012_16_emmerich.pdf).

⁶² Vgl. Denise Brühl-Moser, *Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz*, 1994, S. 1ff., 335ff.

⁶³ <http://www.ushistory.org/declaration/document/> (zuletzt aufgerufen 28. Juli 2012).

⁶⁴ Zur Geschichte Wolfgang Heidelmeyer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 1973, S. 9ff.; Thüerer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 1976, S. 15ff.; ders. (Fn. 22), S. 115ff.

Einheit von *volonté générale* und politischer Partizipation der Bürger klar formuliert: „La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation.“ Verbunden mit nationaler Selbstbestimmung war Volkssouveränität ein Ziel des liberalen Bürgertums im Ringen mit der monarchisch geprägten Staatenwelt der Restauration.⁶⁵ Unter dem Slogan „Wir sind das Volk“ manifestierte sich das politische Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes unter der Herrschaft der DDR.⁶⁶ Die aktuelle durch soziale, rechtliche und wirtschaftliche Missstände ausgelöste arabische Protestbewegung, welche aufgrund der erleichterten Kommunikation regimekritischer Inhalte im Internet befördert wurde, zielt auf die Befreiung von den bestehenden autoritären Regimen und die Errichtung demokratischer Systeme.⁶⁷

Der in allen Teilen der Welt immer wieder auftretende Kampf um politische Freiheit der Völker gegen autoritäre Herrschaft verdeutlicht mehreres: Erstens kann die Forderung nach bürgerlicher Selbstbestimmung von der des Volkes nicht getrennt werden, aber wohl vom Souveränitätsanspruch des Staates, wenn die im Volk verbundenen Bürger gegen den Staat aufbegehren und damit ihre Verbindung zur etablierten Staatsregierung in Frage stellen. Zweitens ist die Dimension der *Self-*

governance im Selbstbestimmungsrecht ein historisch verfolgbares Kontinuum in den Bestrebungen von Völkern, sich von einer Herrschaft zu befreien, die nicht auf dem „*consent of the governed*“ beruht.⁶⁸ Drittens zeigt die neuere Praxis der Völker, dass politische Freiheit, entgegen anderer Annahmen,⁶⁹ grundsätzlich ein alle Kulturkreise betreffendes Bedürfnis der Menschen und Völker ist.⁷⁰ Vor dieser Völkerpraxis, die, sobald die Völker ihre Ziele erreichen, auch eine Staatspraxis wird, gerät die Basis der Leugnung des demokratischen Gehalts des Selbstbestimmungsrechts ins Wanken.

2. Demokratische Selbstbestimmung als Inhalt des Vertragsrechts

Für die 167 Vertragsstaaten des Zivilpakts ist der Inhalt des Vertrages (unter Berücksichtigung von Vorbehalten) und nicht ihre unter Umständen dagegen verstoßende Staatenpraxis völkerrechtlich maßgeblich. In beiden Pakten heißt es gleichlautend in Art. 1 Abs. 1:

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

S. 2 definiert den Inhalt des Selbstbestimmungsrechts. Das in Art. 1 der Menschenrechtspakte enthaltene Selbstbestim-

⁶⁵ Dazu Oeter (Fn. 5), S. 744.

⁶⁶ Dazu Georg Ress, Germany, Legal Status after World War II, in: EPIL 10 (1987), S. 191-206.

⁶⁷ Hamid Dabashi, The Arab Spring: The End of Postcolonialism, 2012; Kenan Engin, The Arab Spring: The 5.0 Democracy Wave. Hurriyet Daily News, 19. August 2011, unter: <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=the-arab-spring-the-5.0-democracy-wave-2011-08-19>; Cevat Dargin /Janet Mindes, The Arab Spring and the Waves of Democracy, Turkish Weekly 22. September 2011 unter: <http://www.turkishweekly.net/op-ed/2881/the-arab-spring-and-the-waves-of-democracy.html>; kritisch Adrian Adriaan Lobe, Der Mythos vom Demokratie-Virus, vom 8. März 2011, unter: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/uebersicht/> (abgerufen jeweils 25. Juli 2012).

⁶⁸ In dem Sinn auch US-Präsident Barack Obama in einer Grundsatzrede im Mai 2011; siehe auch Finn-Ole Wulf, Die Französische Revolution, die Russische Revolution und der Arabische Frühling – ein historischer Vergleich, im Hinblick auf Voraussetzungen und Gründe einer politischen Revolution, 2012.

⁶⁹ Etwa bei Josef Isensee, Integration als Konzept: Die Grenzen der Toleranz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/2010, S. 79-90.

⁷⁰ Mohssen Massarrat, Islam und Demokratie: Ein Widerspruch?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 4/2010, S. 56-62; Katajun Amirpur, Islam und Demokratie: Die Geschichte einer Aneignung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2011, S. 87-95. Problematischer als die politische Freiheit ist insofern die Religionsfreiheit.

mungsprinzip erfasst mit der Wahl des „eigenen Status“ die innere Souveränität oder Selbstbestimmung.⁷¹ Fraglich ist, ob die Wahl des politischen Status im Sinne des Artikels 1 auch das Recht auf *pouvoir constituant* und *pouvoir constitué* beinhaltet. Nach Art. 31 Abs. 1 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)⁷² ist „(e)in Vertrag ... in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.“ Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der „Zusammenhang“ nach Abs. 2 lit. a „außer dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen „jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde“.

Eine nähere Bestimmung der Staatsform folgt aus Art. 1 Zivilpakt nicht. Das Recht, „frei über ihren politischen Status“ zu entscheiden, könnte das Recht auf eine selbstgegebene, freiheitliche Verfassung beinhalten. Frei im Sinne von „beliebig“, „willkürlich“ könnte allerdings auch bedeuten, dass dieses Recht ebenso ermöglicht, sich freiwillig (erneut) einem autoritären Herrscher unterzuordnen. Der Wortlaut „seinen politischen Status frei wählen“ könnte sowohl als einmaliger Akt als auch als kontinuierlicher Prozess (einschließlich der gesetzlichen Ordnung) verstanden werden. Ein „Status“ könnte jedenfalls als mit der Staatsgründung erreicht und verbraucht angesehen werden. Das würde aber bedeuten, dem Staatsvolk kein Selbstbestimmungsrecht mehr zubilligen zu wollen, nachdem es irgendwann in der Geschichte seinen politischen Status gewählt hat.⁷³ Den Völkern würde die freie Statuswahl (*pouvoir constituant*) als Inhalt des Selbstbe-

stimmungsrechts letztlich abgesprochen.⁷⁴ Soll das in Art. 1 S. 2 enthaltene Recht, „in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ zu gestalten nicht leerlaufen, bedingt dies, dass Art. 1 ein kontinuierliches Recht des Volkes darstellt, über seine Belange zu entscheiden, welches nicht in einem einmaligen Akt erschöpft ist; denn eine nachhaltig freie Gestaltung dieser Bereiche wäre dann nicht möglich. Auch der „Dekalog“ der KSZE-Schlussakte 1975⁷⁵ mit der Formulierung: „wann und wie sie es wünschen“ deutet auf ein dauerhaftes Recht. Andernfalls könnte es auch nicht als „unalienable“⁷⁶ bezeichnet werden.

Art. 1 Zivilpakt muss zudem im Kontext der übrigen Vertragsbestimmungen des Zivilpakts sowie der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (AEMR)⁷⁷ gelesen werden, auf die der Vertrag in der Präambel Bezug nimmt („in accordance with the Universal Declaration of Human Rights“). Der Menschenrechtsausschuss hat anerkannt, dass „denying peoples the right to determine their own political status ... would be incompatible with the object and purpose of the Covenant.“⁷⁸ Der Zweck des Selbstbestimmungsrechtes, die Voraussetzungen für die Verwirklichung der „anderen Rechte“ in den Pakten sicherzustellen,⁷⁹ würde sowohl durch einen Verbrauch des Selbstbestimmungsrechts, als auch ein Recht der Völker auf Despotie vereitelt werden.

Eine weitere Inhaltsbestimmung des Selbstbestimmungsprinzips als *Self-governance* durch die politischen Rechte des Zivilpakts setzt voraus, dass Art. 1 und die

⁷¹ Gusy (Fn. 4), S. 405.

⁷² Vom 23. Mai 1969, UNTS Bd. 1155, S. 331; BGBl. 1985 II, S. 927.

⁷³ Karl Doehring, Demokratie und Völkerrecht, in: Hans-Joachim Cremer et al. (Hrsg.), Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 127-136 (S. 129).

⁷⁴ Vgl. auch Petersen (Fn. 7), S. 52.

⁷⁵ Vom 1. August 1975, ILM 14 (1975), S. 1292.

⁷⁶ Art. 20 Abs. 1 der Afrikanischen Menschenrechtscharta vom 27. Juni 1981 (Banjul-Charta), ILM 21 (1982), S. 58.

⁷⁷ Vom 10. Dezember 1948, UN-Dok. A/RES/217.

⁷⁸ General Comment Nr. 24, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, Nr. 9.

⁷⁹ General Comment Nr. 1, UN-Dok. HRI/GEN/1/Rev.1, S. 2, Abschnitt 1.

Rechte des Paktes miteinander in Zusammenhang stehen, insbesondere, dass kollektive und individuelle Selbstbestimmung den gleichen Ursprung haben. *Gusy*⁸⁰ verneint eine solche menschenrechtliche Ableitung des Anspruchs auf Demokratie. Insbesondere sieht er einen „qualitativen“ Unterschied zwischen dem Gruppenrecht auf Selbstbestimmung (das er letztlich nicht dem Volk, sondern dem Staat zuweist) und den individuellen Menschenrechten. Einen konstitutiven Legitimationszusammenhang lehnt er ab: „Zwar ist der Staat nicht ohne Menschen, wohl aber ohne Menschenrechte denkbar.“ Ein Recht auf gemeinsame Verfassungsgebung im Sinne eines *contrat social* sei im Völkerrecht aufgrund der Gleichheit der Staaten ausgeschlossen.⁸¹ Er geht dabei von der bereits oben bestrittenen Voraussetzung aus, dass das Staatsvolk auch im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht durch den Staat mediatisiert sei.⁸²

Dem ist entgegenzusetzen: Eine Staatsregierung, von der sich das Staatsvolk mehrheitlich abwendet, um sich eine neue Regierung zu geben, unterbricht nicht nur den Legitimationszusammenhang als Grund der Mediatisierung, sondern begründet, soweit das Volk politische Schritte zu einer neuen Verfassung durchsetzt, auch eine neue Faktizität, an die das Völkerrecht anknüpfen muss.

Während der Grundsatz der Souveränität der Staaten in der Absolutismuslehre (*Jean Bodin*) ihren Anfang genommen hat, wurzelt das Selbstbestimmungsrecht in dem in der Aufklärung entdeckten individuellen, bürgerlichen Selbstbestimmungsrecht.⁸³ Selbstbestimmung als Autonomie im Sinne der Aufklärung und der entsprechenden Praxis der Völker betrachtet den Menschen zugleich als Bürger und diesen nicht als bloßen Untertan, sondern auch als „gesetz-

gebendes Glied“.⁸⁴ Ideengeschichtlich sind individuelle und kollektive Selbstbestimmung somit gleichursprünglich,⁸⁵ was Inhaltsabweichungen aufgrund der unterschiedlichen Rechtsträgerschaft nicht ausschließt.

Die AEMR erkennt die menschenrechtliche Selbstbestimmung nicht nur in ihrer privaten (vgl. Art. 12, 13, 16, 17 AEMR), sondern auch in ihrer öffentlich-politischen Funktion (Art. 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27 AEMR) an. Dem vernunftrechtlich geprägten Menschenbild des Art. 1 AEMR⁸⁶ entsprechend, postuliert Art. 21 Abs. 3 S. 1 AEMR nicht nur willkürfreie Herrschaft, sondern das Prinzip der *Self-governance* im Sinne eines anspruchsvollen Demokratieverständnisses: „The will of the people shall be the basis of the authority of government...“ Weil Art. 21 Abs. 3 AEMR an den Willen „des Volkes“ anknüpft und dieser durch freie Wahlen ausgedrückt werden soll, wird wie in der Französischen Menschenrechtserklärung von 1789 eine unmittelbare Verbindung zwischen Selbstbestimmung des Volkes und Wahlrecht der Bürger hergestellt. Dem entspricht im Übrigen die ideengeschichtliche Entwicklung des kollektiven Selbstbestimmungsrechts der Völker aus dem individuellen Selbstbestimmungsrecht.⁸⁷

Gusy verneint den Menschenrechtscharakter des Art. 1 Zivilpakt;⁸⁸ denn Art. 1 diene als Voraussetzung der Menschenrechte und könne somit nicht selbst Menschenrecht sein.⁸⁹ Demgegenüber scheint der General Comment Nr. 12 den Menschenrechtscharakter deswegen nicht auszuschließen („inalienable right of all peoples“), sondern sieht darin nur den Grund

⁸⁰ *Gusy*, (Fn. 4), S. 396f.

⁸¹ *Gusy*, (Fn. 4), S. 390.

⁸² *Gusy* (Fn. 4), S. 392, 398.

⁸³ *Thürer* (Fn. 22), S. 115; vgl. auch *Oeter* (Fn. 51), S. 342.

⁸⁴ *Kant*, *Metaphysik der Sitten* (Fn. 55), S. 432 (A 166/B 196), S. 469 (A 220/B 250); *Rousseau* (Fn. 55), I, 6. Kap.

⁸⁵ *Boysen* (Fn. 3), S. 80ff.

⁸⁶ *Emmerich-Fritsche* (Fn. 61), Teil C.

⁸⁷ *Thürer* (Fn. 22), S. 115; vgl. auch *Oeter* (Fn. 51), S. 342.

⁸⁸ *Gusy* (Fn. 4), S. 405.

⁸⁹ So *Gusy* (Fn. 4), S. 388f., 396f., 405.

für die vorgehobene Bedeutung des Art. 1 (“essential condition for the effective guarantee and observance of individual human rights and for the promotion and strengthening of those right”) vor “the other rights in the two Conventions”.

Textlich-systematisch zeigt sich eine Verbindung von kollektiver und individueller Selbstbestimmung darin, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker als kollektives Recht in beiden Menschenrechtspakten von 1966 an erster Stelle (Art. 1 Zivilpakt und Art. 1 Sozialpakt) platziert ist. Der Menschenrechtsausschuss hat immer wieder den Zusammenhang von Art. 1 und den Rechten aus Art. 21ff. insbesondere 25 Zivilpakt hervorgehoben.⁹⁰ Die Organisation allgemeiner Wahlen hat der Ausschuss als Voraussetzung dafür angesehen, dass das kongolesische Volk seine Rechte aus Art. 1 und 25 Zivilpakt wahrnehmen kann.⁹¹ Nach der neueren Rechtsprechung des Ausschusses kann Art. 1 Zivilpakt auch zur Interpretation von anderen Rechten, insbesondere Art. 25, 26 und 27 Zivilpakt herangezogen oder in Verbindung mit diesen geprüft werden.⁹²

All dies spricht dafür, dass es aus der von der AEMR in Verbindung mit der Präambel des Zivilpakts gebotenen Perspektive, welche die „politische Freiheit“ des Bürgers zu Grunde legt, keinen qualitativen (sondern nur einen quantitativen) Unterschied von individueller und kollektiver Selbstbestimmung gibt. Damit stehen keine überzeugenden Hindernisse entgegen, den demokratischen Gehalt des Selbstbestimmungsrechts (Art. 1) in Verbindung mit

den anderen politischen Rechten des Zivilpakts (Art. 21ff.) unter Berücksichtigung der Präambel zu erschließen.

3. *Vereinbarkeit eines demokratischen Inhalts des Selbstbestimmungsrechts mit anderen Völkerrechtssätzen*

Zu prüfen ist allerdings zunächst, ob ein Anspruch der Völker/Bürger auf Demokratie deshalb ausgeschlossen sein könnte, weil er in unlösbarem Konflikt mit der Völkerrechtsordnung, insbesondere der UN-Charta steht. Andere Völkerrechtssätze zur Bestimmung und Begrenzung des Inhalts des Selbstbestimmungsrechts mit *ius cogens*-Charakter könnten insbesondere die Prinzipien der Souveränität, der Gleichheit (Art. 2 Abs. 1 UN-Charta) und der Nichteinmischung (Art. 2 Abs. 4 UN-Charta) sein, aus welchen eine Neutralität des Völkerrechts gegenüber Staats- und Regierungsformen (vgl. auch Art. 7ff. in Verbindung mit 2 Abs. 1, lit. b, c WVK) abgeleitet wird.⁹³ Ob Despotien im Völkerrecht und in der internationalen Praxis abgesehen von der Hinnahme ihrer Existenz wirklich als „Gleiche“ behandelt werden, ist schon fraglich, soll aber hier nicht vertieft werden.⁹⁴

Ein Konflikt zwischen Selbstbestimmungsrecht und Souveränität tritt nur auf, wenn Selbstbestimmungssubjekt und Souveränitätssubjekt, das heißt Volk und Staat auseinanderfallen. Geht man von der These aus, dass die Souveränität im Sinne der Volks-

⁹⁰ Siehe allgemein General Comment Nr. 12 vom 13. März 1984 (Fn. 34), Nr. 2.

⁹¹ Abschließende Bemerkungen des Ausschusses vom 27. März 2000, UN-Dok. CCPR/C/79/Add. 118, Nr. 20 zum 2. Staatenbericht von Kongo, UN-Dok. CCPR/C/63/Add. 5.

⁹² *Diergaard* ./ *Namibia*, Auffassung vom 25. Juli 2000, UN-Dok. CCPR/C/69/D/760/1997, Nr. 8 und 10.3; *Gilot* ./ *Frankreich*, Auffassung vom 15. Juli 2002, UN-Dok. CCPR/C/75/D/932/2000, Nr. 13.4; *Mahuika et al.* ./ *Neuseeland*, Auffassung vom 27. Oktober 2000, CCPR/C/70/D/547/1993, Nr. 9.2.

⁹³ *Herbert Krüger*, Souveränität und Staatengemeinschaft, in: *ders./Georg Erler* (Hrsg.), *Zum Problem der Souveränität*, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, 1957, S. 1-28 (S. 23ff., 28).

⁹⁴ Siehe insbesondere UN-Menschenrechtsrat, UN-Dok. A/RES/60/251 vom 3. April 2006, Nr. 8, wonach bei der Wahl der Beitrag des jeweiligen Staates zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte berücksichtigt werden soll. Mit Zweidrittelmehrheit kann die Mitgliedschaft von Staaten, welche schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, suspendiert werden. Siehe zum Ausschluss Libyens aus dem Menschenrechtsrat UN-Dok. A/Res/65/265.

souveränität Ausdruck der perpetuierten Ausübung der Selbstbestimmung des Volkes ist und durch diese von innen legitimiert wird, kann es idealiter keinen Widerspruch zwischen beiden Prinzipien geben. Wie bereits oben festgestellt, ist trotz eines gewissen Paradigmenwechsels im Völkerrecht der Globalisierung⁹⁵ eine Identifizierung von Volkssouveränität und Staatsouveränität im Völkerrecht bisher universell nicht erreicht.⁹⁶ Art. 1 Ziff. 2 UN-Charta nennt zwar die „Selbstbestimmung der Völker“ als Ziel, aber nicht als eigenen Grundsatz in Art. 2 und identifiziert Selbstbestimmung und Souveränität nicht explizit. Der Anspruch des Volkes auf Volkssouveränität aus dem Selbstbestimmungsrecht konkurriert somit im geltenden Völkerrecht und realiter mit dem Souveränitätsanspruch des herrschenden, institutionalisierten Staates. Relevant wird dieser Konflikt, wenn die Staatsregierung nicht auf dem Willen des Staatsvolkes fußt, wie Art. 21 AEMR in Verbindung mit Art. 25 Zivilpakt dies den Staaten auferlegt.

Andere Völkerrechtssätze können das Selbstbestimmungsrecht entweder inhaltlich-immanent bestimmen oder von außen beschränken. Die Prinzipien der souveränen Gleichheit und der Nichteinmischung könnten einen demokratischen Gehalt des Selbstbestimmungsrechts verhindern, wenn diese Grundsätze *generell oder prima facie* Vorrang vor dem Selbstbestimmungsrecht beanspruchen. Ein Vorrang der Staatensouveränität vor der Volkssouveränität könnte damit begründet werden, dass auch Despotien nicht den Verlust ihrer Völkerrechtssubjektivität zu befürchten haben. Darum geht es jedoch nicht; denn eine Verpflichtung der Staaten aus Art. 1 und den anderen Rechten des Zivilpakts gegenüber dem Volk beziehungsweise den Bürgern – selbst ein eventuell daraus zu fordernder Regimewechsel – lässt die Völ-

kerrechtssubjektivität des Staates unberührt. Es handelt sich vielmehr um den Umfang der Staatenverantwortlichkeit und der Bindung an das Völkerrecht (*pacta sunt servanda*). Ob ein Staat die Menschenrechte achtet und schützt, einschließlich der politischen, gehört heute nicht mehr zu seinen inneren Angelegenheiten und berührt auf der Ebene der Staatenverantwortlichkeit das Souveränitäts- und Nichteinmischungsprinzip nicht, soweit das Gewaltverbot hinreichend berücksichtigt bleibt.⁹⁷ Jedenfalls die Vertragsstaaten des Zivilpakts haben kein Recht mehr, Despotien zu sein, welche bürgerliche und politische Freiheit unterdrücken. Das Völkerrecht ist insofern nicht (mehr) grundsätzlich neutral gegenüber innerstaatlichen Systemen, welche Menschenrechte verletzen, jedoch zurückhaltend mit der Rechtfertigung gewaltsamer Einmischung durch andere Staaten zu diesem Zweck. Letztlich maßgebend ist das Friedensprinzip, dem ausweislich der Präambel der UN-Charta die darin genannten Grundsätze, einschließlich der souveränen Gleichheit der Staaten und der Nichteinmischung (und damit auch die Neutralität) dienen.⁹⁸

Einem generellen Vorrang des Grundsatzes souveräner Gleichheit steht schon die systematische Stellung des Selbstbestimmungsrechts entgegen. Dieses ist in Art. 1 der beiden Menschenrechtspakte an erster, hervorgehobener Stelle geregelt und vom IGH als *Erga-omnes*-Grundsatz anerkannt. Das Selbstbestimmungsrecht ist wie die gleiche Staatensouveränität in der UN-Charta erwähnt und ebenfalls durch das Nichteinmischungsprinzip abgesichert.⁹⁹

⁹⁵ Dazu Kokott (Fn. 2), 521ff.; Emmerich-Fritsche (Fn. 49), S. 87ff., 132ff., insbesondere S. 316ff., 340ff.

⁹⁶ Udo Fink, Legalität und Legitimität von Staatsgewalt im Lichte neuerer Entwicklungen im Völkerrecht, in: JZ 1998, S. 330-338 (333f.).

⁹⁷ Eckart Klein, Menschenrechte. Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1996; Kokott (Fn. 2), S. 521ff.; Anne Peters, Humanity as the A and Ω of Sovereignty, in: EUR. J. INT'L L. 20 (2009), S. 513-544 (S. 521f.).

⁹⁸ Vgl. nur Präambel, Art. 1, 2 UN-Charta.

⁹⁹ Vgl. IGH, Nicaragua (Fn. 28), 101, Nr. 191; 133, Nr. 263; Präambel der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1974, UN-Dok. A/RES/29/3314, Annex; General Comment Nr. 12 (Fn. 34), Nr. 6.

Nachdem auch dem Selbstbestimmungsrecht unter Umständen *Ius-cogens*-, aber jedenfalls *Erga-omnes*-Charakter zukommt, führt ein Konflikt zwischen Selbstbestimmung und gleicher Souveränität nicht zum inhaltlichen Ausschluss eines (demokratischen) Selbstbestimmungsrechts, sondern nur zu Beschränkungen im Einzelfall¹⁰⁰ und der Notwendigkeit, einen harmonischen Ausgleich zwischen den konkurrierenden Prinzipien herzustellen (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK).

Zu vermerken ist jedenfalls, dass die souveräne Gleichheit zu Gunsten des Selbstbestimmungsrechts in der internationalen Staatenpraxis bereits Einschränkungen erfährt,¹⁰¹ etwa als am 16. September 2011 die UN-Vollversammlung entschied, dass der Nationale Übergangsrat Libyen bei den Vereinten Nationen vertreten sollte.

Wie auch die Libyen-Resolutionen des Sicherheitsrates zeigen,¹⁰² tritt die Souveränität des alten Herrschaftssystems zurück, wenn von ihr keine befriedende oder stabilisierende Funktion mehr ausgeht, insbesondere wenn friedliche Forderungen der Bürger nach mehr (politischer) Freiheit gewaltsam niedergeschlagen werden und daraus anhaltende innere militärische Konflikte erwachsen. In diesen Fällen hat das Selbstbestimmungsrecht mehr Aussicht auf Verwirklichung von Frieden und Menschenrechten und gewinnt den Vorrang.

Selbstbestimmung ist ein dynamisches, die Völkerrechtsordnung für Wandel offenhaltendes Prinzip.¹⁰³ *Scheuner* hat es „Prinzip

der Legitimierung von Veränderungen“ im Völkerrecht genannt.¹⁰⁴

V. Umfang und Inhalt des Rechts auf Demokratie der Bürger und Völker

Demokratie, so heißt es schon beim frühen *Habermas*, „arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit... Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein“.¹⁰⁵ Rechte auf politische Beteiligung sind in diesem Sinn Rechte auf Demokratie der Bürger. Der Zivilpakt garantiert als essentielle Vorbedingungen für demokratische Willensbildung das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 19), die Versammlungs- (Art. 21) sowie Vereinigungsfreiheit- und Koalitionsfreiheit (Art. 22). Eine Einschränkung dieser politischen Rechte ist nur aus den im Zivilpakt genannten, besonderen Zwecken gerechtfertigt. Für die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 21, 22 Abs. 2 Zivilpakt) wird zudem die Erforderlichkeit von Einschränkungen in einer „demokratischen Gesellschaft“ als Schrankenmaßstab explizit festlegt (siehe auch Art. 29 Nr. 2 AEMR sowie regionale Menschenrechtsverträge).¹⁰⁶ Dem Recht auf politische Selbstbe-

der Völker im Wandel, in: HuV-I 1991, S. 107-114 (S. 110f.).

¹⁰⁴ Zitiert nach *Oeter* (Fn. 5), S. 748.

¹⁰⁵ *Jürgen Habermas*, Zum Begriff der politischen Beteiligung, in: ders., Kultur und Kritik, Verstreute Aufsätze, 1973, S. 9-60 (S.11), Erstveröffentlichung 1958.

¹⁰⁶ Art. 20 Abs. 1-3 Banjul-Charta (Fn. 76); Art. 24 lit. g der Arabischen Menschenrechtscharta in der Fassung vom 22. Mai 2004, Text in *Dinah Shelton*, Regional Protection of Human Rights. Documentary Supplements, 2008, S. 486-500 (“No restrictions may be placed on the exercise of these rights other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society”); Präambel der Amerikanischen Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, UNTS Bd. 1144, S. 143 (“within the framework of democratic institutions”), Art. 15 (“in a democratic society”), s.a. Art. 16 Abs. 2, 29 lit. c (“representative democracy as a form of government”), Art. 32 Abs. 2 (“in a democratic society”); Präambel der Europäischen Menschenrechtskonvention in der Fassung des 14. Zusatzprotokolls vom 13. Mai 2004 (EMRK),

¹⁰⁰ Vgl. in dem Sinn auch die „Friedly-Relations“-Declaration (Fn. 1).

¹⁰¹ Dazu *Emmerich-Fritsche* (Fn. 49), S. 140ff.

¹⁰² UN-Dok. S/RES/2016 vom 27. Oktober 2011, Präambel; UN-Dok. S/RES/2009 vom 16. September 2011, Präambel; UN-Dok. S/RES/1973 vom 17. März 2011, Nr. 4. S.a. UN-Dok. S/RES/1970 vom 26. Februar 2011, Präambel.

¹⁰³ *Oeter* (Fn. 5), S. 742, 748; vgl. auch zum KSZE-Prozess: *Thilo Marauhn*, Der aktuelle Fall: Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien - Das Selbstbestimmungsrecht

stimmung der Völker entspricht das bürgerliche Recht auf gleiche politische Partizipation, einerseits in Form eines regelmäßigen, *allgemeinen, freien, gleichen und geheimen* Wahlrechts (Art. 25 lit. b) sowie als Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen. Nach Artikel 25 Zivilpakt hat jeder Bürger

“the right and the opportunity” ..., without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

(a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;

(b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;

Damit gehen die in Art. 25 Zivilpakt genannten Rechte über Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK¹⁰⁷ hinaus. Die Derogationsmöglichkeiten nach Art. 4 Zivilpakt sind zudem enger gefasst als in Art. 15 EMRK. Art. 25 Zivilpakt formuliert nicht nur institutionelle Vorgaben, sondern explizit subjektive Rechte mit Bedingungen (“genuine periodic elections”, “by universal and equal suffrage”, “secret ballot”), welchen den Bürgern eine angemessene politische Partizipation ermöglichen. Sie lassen den Vertragsstaaten zwar Ermessen bei der Wahl und Ausgestaltung ihres Wahlsystems (zum Beispiel Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht, Voraussetzungen der Wählbarkeit), jedoch nicht unbeschränkt und in den justiziablen Grenzen des Diskriminierungsverbotes und der Angemessenheit.¹⁰⁸ Bereits nach dem Mauerfall 1989 haben sich die Anforderungen an die Staaten aus Art. 25 Zivilpakt erhöht.

BGBL. 2010 II, S. 1199 (“best maintained ... by an effective political democracy”), Art. 6 Abs. 1 (“in a democratic society”), s.a. Art. 8 Abs. 2, 9 Abs. 2, 10 Abs. 2, 11 EMRK.

¹⁰⁷ Vom 4. November 1950. In der aktuellen Fassung des am 1. Juni 2010 in Kraft getretenen 14. Zusatzprotokolls in: BGBL. 2010 II, S. 1198.

¹⁰⁸ *Gilot ./.* Frankreich (Fn. 92), Nr. 12.2.

Ursprünglich hatten sozialistische Staaten beansprucht, dass auch Einparteiensysteme mit Art. 25 Zivilpakt konform sein sollten, womit ein Wahlrecht nur eine Scheindemokratie erzeugt. Denn in einer lebendigen Demokratie muss eine gewisse Pluralität der politischen Programme gewährleistet sein. Der heutige Konsens geht dahin, dass die Bürger eine echte Alternative haben müssen.¹⁰⁹ Ein “free expression of the will of the electors” und “participation in the conduct of public affairs” sind nur möglich, wenn die Bürger nicht nur zwischen verschiedenen Personen, sondern auch zwischen unterschiedlichen politischen Programmen wählen können.¹¹⁰ Scheindemokratien mit manipulierten Wahlen oder Einparteiensystemen (Ausschluss von Opposition) sind somit mit Art. 25 Zivilpakt (auch im Hinblick auf Art. 19 und 22) nicht vereinbar und damit nicht völkerrechtskonform.

Die Schranke „without unreasonable restrictions“ erscheint relativ weit im Vergleich zur Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 21, 22 Abs. 2 Zivilpakt), ist aber justiziabel.¹¹¹ So ist die Gleichheit der Wahl nicht gewährleistet, wenn die Zahlen der Einwohner pro Mandatsträger in einem Staat erheblich differieren.¹¹² Von der Ausgestaltung der Rechte des Art. 25 hängen die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger

¹⁰⁹ So auch *Petersen* (Fn. 7), S. 56.

¹¹⁰ *Bwalya ./.* Sambia, Auffassung vom 27. Juli 1993, UN-Dok. CCPR/C/48/D/314/1988; *Sarah Joseph et al.* (Hrsg.), *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary*, 2. Aufl. 2004, S. 650 (Nr. 22.31); *Gregory H. Fox*, *The Right to Political Participation in International Law*, in: *Gregory H. Fox/Brad R. Roth* (Hrsg.), *Democratic Governance and International Law*, 2000, S. 48-90 (S. 57-59).

¹¹¹ *Altesor ./.* Uruguay, Auffassung vom 29. März 1982, UN-Dok. CCPR/C/OP/1, S. 105, Nr. 14; ausführlich *Gilot ./.* France (Fn. 92), Nr. 13.5ff.; *Ignatane ./.* Lettland, Auffassung vom 31. Juli 2001, UN-Dok. CCPR/C/72/D/884/1999, Nr. 7.3.

¹¹² *Mátyus ./.* Slowakei, Auffassung vom 22. Juli 2002, UN-Dok. CCPR/C/75/D/923/2000, Nr. 9.2.

und damit in einer repräsentativen Demokratie das Maß an *Self-governance* des Volkes ab. Art. 25 lit. a wird vom Menschenrechtsausschuss nicht dahin ausgelegt, dass es jedem Einzelnen überlassen bleibt, ob er über frei gewählte Abgeordnete oder direkt partizipieren möchte. Das „Wie“ der Partizipation verwirklichen vielmehr die Staaten – meist in der Variante der repräsentativen Demokratie im Wege der Vertretung durch freigewählte Abgeordnete.¹¹³ Ein Anspruch auf direkte Demokratie ergibt sich aus Art. 25 Zivilpakt somit nicht, aber jedenfalls ein Anspruch auf Repräsentation und angemessene Partizipation durch freie Wahlen.

Mit seinem „Recht auf Repräsentation“, welches nur schwere und systematische Verletzungen von Kernrechten verbiete,¹¹⁴ lässt *Petersen* schon (paternalistische) Output-Legitimation „for the people“ genügen. Eine reine Output-Legitimation ohne politische Partizipation genügt den Anforderungen des Art. 25 Zivilpakt jedoch nicht.

Dennoch kann das Recht auf politische Partizipation in Art. 25 Zivilpakt unterschiedlich gedeutet werden: als Vertretung des sich selbstbestimmenden Volkes durch freie und gleiche Wahlen im Sinne echter Volkssouveränität oder zurückhaltender als „Repräsentation“ des Volkes durch eine politische Elite und Legitimation von (auch autoritärer) Herrschaft.¹¹⁵

Gemäß seiner für die Auslegung nach Art. 31 WVK heranzuziehenden Präambel liegt dem Zivilpakt das auch in Art. 1 AEMR angenommene universelle „Ideal vom

freien Menschen, der bürgerliche und politische Freiheit genießt“¹¹⁶ zugrunde. Das spricht dafür, die bürgerlich-politischen Rechte des Zivilpakts als Rechte auf politische Partizipation von Bürgern (und nicht von Untertanen) zu interpretieren, welche auf die in Art. 21 Abs. 3 AEMR angesprochene Volkssouveränität zielen.¹¹⁷ Der Anspruch auf Demokratie ist somit formal und hat überwiegend prozeduralen Charakter. Inhaltlich muss er aufgrund der abweichenden politischen und gesellschaftlichen Systeme wegen des Friedensprinzips für unterschiedliche Stufen im Demokratisierungsprozess offen sein.¹¹⁸ Das gebietet letztlich auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker, wie verschiedene Resolutionen der UN-Generalversammlung betonen.¹¹⁹ Aus diesen Texten wird abermals der Zusammenhang zwischen der Prozesshaftigkeit des Demokratieprinzips und dem Ermessen der Staaten deutlich. Mit der Wortwahl „in accordance with the will of its people“ wird aber auch klargestellt, dass die Institutionalisierung der Rechte des Art. 25 durch die Staaten in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes erfolgen muss. Die Entscheidung, welche Art und welchen Umfang von politischer Freiheit sie verfolgen möchten, ist den *jeweiligen Völkern* belassen. Das ist der Kerngehalt ihres Rechts auf Demokratie. Das Selbstbestimmungsrecht (Art. 1) gebietet, nicht nur einen hypothetischen Willen zu unterstellen. Das heißt der tatsächliche Wille des Volkes begrenzt und bestimmt das Ermessen des Staates im Demokratisierungsprozess.

¹¹³ *Grand Chief Donald Marshall et al. v. Kanada*, Auffassung vom 4. November 1991, UN-Dok. CCPR/C/43/D/205/1986, Nr. 5.4f.

¹¹⁴ *Peterson* (Fn. 7), S. 53.

¹¹⁵ Vgl. *Oeter*, Souveränität – ein überholtes Konzept? in: Hans-Joachim Cremer et al. (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts. Festschrift für Helmut Steinberger*, 2002, S. 259-290 (S. 286); *Boysen* (Fn. 3), S. 81; vgl. auch UNESCO, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/1992/6 Ziff. 3d: Selbstbestimmungsrecht als „reminder of the ultimate accountability of every State and every political system to the peoples who live under its legal jurisdiction“.

¹¹⁶ Dazu *Angelika Emmerich-Fritsche* (Fn. 61), Teil C.

¹¹⁷ Zur Bedeutung der AEMR für das Demokratieprinzip vgl. *Norman Weiß*, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Gewährleistung politischer Freiheitsrechte, in: MRM Themenheft 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1997, S. 35-49.

¹¹⁸ Vgl. a. *Boysen* (Fn. 3), S. 95.

¹¹⁹ Z.B. UN-Dok. A/RES/46/137 vom 17. Dezember 1991; UN-Dok. A/RES/45/150 vom 18. Dezember 1990; UN-Dok. A/RES/44/146 vom 15. Dezember 1989. S.a. UN-Dok. A/RES/60/164 vom 2. März 2006.

Die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der Völker nach Art. 1 Zivilpakt muss jedoch die Rechte des Zivilpakts verwirklichen und darf diese nicht behindern. Das ist eine Konsequenz der Janusköpfigkeit der bürgerlichen Selbstbestimmung und der der Völker.¹²⁰ Wahlerfolge konservativ-religiöser Parteien in manchen Staaten (zum Beispiel die Freiheits- und Gerechtigkeitspartei der Muslimbrüder in Ägypten) zeigen, dass der demokratisch gebildete Mehrheitswille nur dann für alle Bürger konsensfähig ist, wenn auch auf die Wahrung der Grundrechte (zum Beispiel Religionsfreiheit) von Minderheiten Rücksicht genommen wird.

VI. Durchsetzbarkeit der Rechte auf Demokratie

Die Anforderungen an die Durchsetzbarkeit subjektiver Rechte im Völkerrecht können nicht mit denen des innerstaatlichen Rechts verglichen werden.¹²¹ Die in Art. 40ff. Zivilpakt vorgesehenen Implementierungsmechanismen (insbesondere Berichtspflichten) sind auch auf Art. 1 anwendbar. Bürger der Staaten, welche das 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (FP I)¹²² unterzeichnet haben, können neben innerstaatlichen Rechtsbehelfen außerdem gegen den betreffenden Staat Beschwerde wegen Verletzung ihrer (politischen) Rechte aus dem Zivilpakt erheben. Allerdings können Völker insoweit nicht klagen, weil nach Art. 1, 2 FP I nur Individualklagen zulässig sind.¹²³ Daraus könnte gefolgert werden, dass Art. 1 Zivilpakt kein echtes subjektives kollektives Recht der Völker

darstellt.¹²⁴ Einer Kollektivklage in gleicher Weise individuell Betroffener aus individuellen Rechten des Zivilpakts steht jedoch nichts im Wege.¹²⁵ Die Tatsache, dass die Staaten den Völkern im FP I kein Klage-recht vor dem Menschenrechtsausschuss einräumen wollten, nimmt den Völkern im Übrigen nicht die Möglichkeit, dieses Recht zunächst durch friedliche Meinungsäußerungen durchzusetzen – *ultima ratio* unter Achtung des humanitären Rechts und des internationalen Strafrechts mit dem Widerstandsrecht.¹²⁶ In Anbetracht der stabilisierenden Funktion des institutionalisierten Staates ist dies jedenfalls dann gerechtfertigt, wenn die Menschenrechte von dem Herrscher systematisch und stark eingeschränkt oder außer Kraft gesetzt worden sind.¹²⁷ In diesem Sinn heißt es auch in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung:

“That whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government.... *Prudence, indeed, will dictate that Governments long established should not be changed for light and transient causes; ... But when a long train of abuses and usurpations, pursuing invariably the same Object evinces a design to reduce them under absolute Despotism, it is their right, it is their duty, to*

¹²⁰ General Comment Nr. 12 (Fn. 34), Nr. 1.

¹²¹ Dazu *Emmerich-Fritsche* (Fn. 49), S. 450ff. 481ff.

¹²² Vom 19. Dez. 1966, UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II S. 1247.

¹²³ *EP et al. ./.* Kolumbien, Entscheidung vom 25. Juli 1990, ILR 96 (1994), S. 705; *Ominayak and the Lubicon Lake Band ./.* Kanada, Auffassung vom 26. März 1990, ILR 96 (1994), S. 668; *AB et al. ./.* Italien, Auffassung vom 2. November 1990, ILR Bd. 96 (1994), S. 705f.

¹²⁴ Vgl. *Cassese* (Fn. 24), S. 143; *Elsner* (Fn. 35), S. 281f.

¹²⁵ *Ominayak and the Lubicon Lake Band ./.* Kanada (Fn. 123), S. 667ff.; *EP and Others ./.* Kolumbien (Fn. 123), S. 706.

¹²⁶ Vgl. Präambel AEMR; Art. 20 Abs. 2 Banjul-Charta; Art. 20 Abs. 4 Grundgesetz; *John Locke*, Second Treatise on Government, 1689, 3. Kap. §§ 149, 155, 168, 207-10, 220-31, 240-43; *Paust* (Fn. 8), S. 25ff.; *Richard Pierre Claude, Burns H. Weston*, Human Rights in the World Community: Issues and Action, 2006, S. 448-452; s.a. *Antonio Cassese*, Terrorism and Human Rights, in: 31 AM. U. L. REV. (1982), S. 946-947 (S. 945); ablehnend aber *Kant*, Über den Gemeinspruch: Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis (1793), hrsg. v. Weischedel, 1983, Bd. 9, S. 125, (161/A 264).

¹²⁷ Vgl. entsprechend zum Sezessionsrecht Aaland Islands Dispute, Report of the Committee of Rapporteurs, 16. April 1921, LN Council-Dok. B 7/21/68/106; vgl. auch LNOJ Suppl. Nr. 3 (1920), 5.

throw off such Government, and to provide new Guards for their future security.”¹²⁸

Die Frage, ob auch multilaterale und unilaterale Interventionen zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts geboten sind, für die sich eindeutige Grenzen aus dem Verbot gewaltsamer Einmischung ergeben (vgl. nur Art. 2 Abs. 4, 7 UN-Charta), ist eine weitere Frage, die hier nur angerissen werden kann. Jedenfalls im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen (welche nach der neueren UN-Praxis auch als Friedensbedrohungen angesehen werden) wird eine internationale *responsibility to protect* gegenüber den Völkern insoweit befürwortet.¹²⁹

VII. Ergebnisse

1. Das Staatsvolk ist Subjekt des Selbstbestimmungsrechts und wird in dessen Ausübung nach *innen* nicht durch den Staat mediatisiert, wenn die Regierung nicht (mehr) vom Willen des Volkes getragen wird.
2. Dass *Self-determination* auch *Self-governance* beinhaltet, ergibt sich verpflichtend für die 167 Staaten des Zivilpaktes von 1966, insbesondere aus der textlichen Verbindung des Selbstbestimmungsrechts in Art. 1 mit den übrigen politischen Rechten des Zivilpakts unter Berücksichtigung der AEMR.
3. Weil das Selbstbestimmungsrecht ein „Recht der Völker“ ist, welches diese als partiell aktive Rechtssubjekte fordert, ist für die Frage, inwieweit Selbstbestimmung auch *Self-governance* beinhaltet und im konkreten Fall als politischer Status ge-

wählt wird, vornehmlich der Wille der Völker entscheidend. Das ist der Kern ihres Rechts auf Demokratie.

4. Die politischen Partizipationsrechte der Bürger im Zivilpakt gewährleisten eine angemessene demokratische Willensbildung und Repräsentation der Bürgerschaft und damit des Volkes vor dem Hintergrund des Art. 21 AEMR.

5. Die Prinzipien der gleichen Souveränität und der Nichteinmischung setzen einem Anspruch der Völker und Bürger auf Demokratie unter Umständen Grenzen, sind jedoch nicht per se vorrangig vor den politischen Rechten der Bürger und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, sondern müssen mit diesen in Ausgleich gebracht werden.

6. Politische Freiheitsrechte sind durch alle jeweils Betroffenen gegebenenfalls einklagbar und im politischen Prozess durch das sich organisierende Volk gegen den betreffenden Staat einforderbar. Im Fall schwerer und nachhaltiger Unterdrückung des Volkswillens mit entsprechenden Menschenrechtsverletzungen steht dem Volk *ultima ratio* das Widerstandsrecht zur Durchsetzung des Rechts auf *Self-governance* zu.

¹²⁸ <http://www.ushistory.org/declaration/document/> (abgerufen 28. Juli 2012) (Hervorhebung der Verfasserin).

¹²⁹ UN-Dok. A/RES/60/1 vom 24. Oktober 2005, Nr. 138f.; UN-Dok. S/RES/1674 vom 28. April 2006, Nr. 4; vgl. auch Art. 1 Abs. 4 des 1. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949, UNTS Bd. 1125, S. 3, aber auch Art. 3 des 2. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen vom 8. Juni 1977, UNTS Bd. 1125, S. 609.