

Staatsangehörige und Wohnbürger? Das Individuum und sein menschenrechtlicher Anspruch auf politische Partizipation in einer Demokratie (Kommentar)

Jochen Link

I. Einleitung: Der Mensch und seine Rechtsposition im Völkerrecht

In der Geschichte des Völkerrechts stand das Individuum¹ lange überwiegend am Rand des Geschehens, war für einen großen Zeitraum sogar lediglich über die sog. Mediatisierung mit dem Völkerrecht verbunden,² folglich nur Objekt rechtlicher Beziehungen,³ nicht Subjekt mit eigenen, durchsetzbaren Rechten. Die völkerrechtliche Relevanz des Menschen erfolgte bei der Mediatisierung lediglich über seine Staatsangehörigkeit; ansonsten war das Völkerrecht Sache des Staates als Völkerrechtssubjekt,⁴ welches die Fähigkeit hat, Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten zu sein.⁵ Arnould weist treffend auf die Relevanz der Staatsangehörigkeit hin, indem er verdeutlicht, dass der Einzelmensch im Westfälischen System des Völkerrechts erstmals in Erscheinung trat, allerdings als der „Fremde“, der nicht in erster Linie Mensch, sondern Staatsangehöriger eines anderen Staates war.⁶ Es waren die Menschenrechte, die dem Individuum eine immer stärker werdende Rechtsposition auch im Völkerrecht verschafft haben.⁷ Martinsen hat auf die inhaltliche Erweiterung der Menschenrechte in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch etwa

¹ Siehe generell zu den Rechten der Individuen etwa: Marauhn, 2003.

² Dahm/Delbrück/Wolfrum, 2002, 259.

³ Doehring, 2004, Rn, 967.

⁴ Arnould, 2016, Rn, 66.

⁵ Raap, 2014, 535.

⁶ Arnould, 2016, Rn, 66.

⁷ Kokott, 1999, 176.

die Frauen-, Kinder- oder Behindertenrechtskonvention hingewiesen.⁸ Auch die Durchsetzung der Menschenrechte z.B. durch die Europäische Menschenrechtskonvention⁹ hat die Rechtsposition des Menschen im historischen Vergleich enorm verbessert. Nach Kokott unterliegen Menschenrechte umso weniger den rein inneren Angelegenheiten eines Staates, je mehr die Menschenrechte anerkannt sind.¹⁰ Hinsichtlich der demokratischen Teilhabe ist die Rechtsposition des Menschen grundsätzlich abhängig von seiner Staatsangehörigkeit. Martinsen plädiert für eine Entkoppelung des Rechts auf politische Partizipation von der Angehörigkeit zu einem Staat und für ein neues Menschenrechtsverständnis der damit verbundenen demokratischen Teilhabe- und Mitwirkungsrechte. Ihr Ansatz berücksichtigt demokratie- und gerechtigkeits-theoretische Erwägungen, zudem die Würde jedes Menschen. Nach Martinsen muss der politisch handelnde Mensch und von politischen Handlungen betroffene Mensch auch das Recht haben, politisch zu handeln.¹¹ Gerhardt spricht von der „Partizipation als Bedingung der Repräsentation“¹². Von staatlichen Organen repräsentiert werden nicht nur die Staatsangehörigen, sondern unter Berücksichtigung der Würde eines jeden Menschen, der gleichberechtigten Teilhabe und des alle gesellschaftlichen Bereiche erfassenden Demokratieprinzips alle Menschen, die sich auf einem Staatsgebiet dauerhaft aufhalten. Folglich müssen Rechte auf politische Mitbestimmung Menschen gewährt werden, nicht Staatsangehörigen.¹³

II. Die politische Dimension des (Menschen-)Rechts auf Partizipation

Die politische Dimension des Rechts auf Partizipation umfasst das Wesen der Demokratie und die Forderung nach gleichberechtigter Teilhabe derjenigen, die einer Herrschaftsgewalt unterworfen sind. Gander verweist hinsichtlich der Menschenrechtsgeschichte auf die Exklusivität

⁸ Martinsen in diesem Band, 117. Inhaltliche Erweiterungen bzw. die Neuinterpretation bestehender Menschenrechtserklärungen sind dabei eine fortlaufende Entwicklung, wie etwa die Frage nach einem Menschenrecht auf Wasser (Stuberrauch, 2010), nach dem geistigen Eigentum als Menschenrecht (Sebastian, 2013) oder dem kulturellen Erbe als Menschenrecht (Germelmann, 2015) zeigt.

⁹ Dazu etwa: Keller/Kühne, 2016.

¹⁰ Kokott, 1999, 176.

¹¹ Martinsen in diesem Band, 127.

¹² Gerhardt, 2007, 358.

¹³ Martinsen in diesem Band, 122.

der ersten Menschenrechtsdokumente, die in den USA beispielsweise nicht für Frauen und Sklaven gedacht waren, während man heute grundsätzlich davon ausgeht, dass mit der Idee der Menschenrechte eine umfassende Gerechtigkeitstheorie Gestalt annehme.¹⁴ Martinsen nimmt bei diesem Gerechtigkeitkriterium der Menschenrechte Bezug auf zwei Bedeutungsvarianten. Einmal ist es die Möglichkeit der Individualität, Selbstbestimmtheit und Gleichberechtigung. Darauf aufbauend fordert sie ein von der Staatsangehörigkeit entkoppeltes Recht auf Teilhabe am politischen Prozess auf allen Ebenen.¹⁵ Zweite Bedeutungsvariante ist die politische Legitimität des Menschenrechtskatalogs¹⁶ und damit die Akzeptanz eines gesellschaftlichen Systems an Rechten und Pflichten, zu dem der Bezug und die demokratische Rückkoppelung derjenigen fehlen kann bzw. fehlt, die politisch nicht partizipieren dürfen.¹⁷

Gander betont zutreffend die erhebliche Relevanz der Frage der Menschenrechte bei der Steuerung politischer Prozesse.¹⁸ Politische Prozesse machen die Teilhabe derjenigen erforderlich, die von den politischen Prozessen betroffen sind. Die Akzeptanz und Legitimationskraft des Ablaufs und des Ergebnisses dieser politischen Prozesse nimmt zu, je mehr Betroffene teilhaben und mitwirken können. Aus diesem Grund überzeugt Martinsens Begründung, das Recht auf politische Partizipation als politisches Menschenrecht zu verstehen: Einmal durch die Ermächtigung aller Menschen zum politischen Handeln¹⁹, dann durch die Möglichkeit der Menschen, die Inhalte der Rechte im politischen Prozess selbst mitbestimmen zu können.²⁰ Wenn demokratische Rechte für alle gelten sollen, muss auch eine demokratische Teilhabe für alle möglich sein. Dies ist praktisch nur denkbar, wenn die Teilhabe losgelöst von der Staatsangehörigkeit erfolgt.

Da das Recht auf demokratische Teilhabe eine politische Dimension hat, muss es zu seiner vollständigen Umsetzung zudem auch als politisches Recht gesehen werden. Als solcher (jedenfalls auch) politischer Interpretationsansatz der Menschenrechte kann Forsts Forderung verstanden werden, der emanzipatorischen Bedeutung der Menschenrechte gerecht zu werden, indem man diese als konkret eingeforderte Grund-

¹⁴ Gander, 2009, 8.

¹⁵ Martinsen in diesem Band, 122.

¹⁶ Martinsen in diesem Band, 123.

¹⁷ Martinsen in diesem Band, 123.

¹⁸ Gander, 2009, 8.

¹⁹ Martinsen in diesem Band, 133.

²⁰ Martinsen in diesem Band, 133.

bedingungen für die Etablierung einer gerechteren Gesellschaft in politischen Kontexten sieht.²¹ Ich verstehe Forsts Rechtfertigungsansatz als Erweiterung der moralischen Ebene der Menschenrechtsansprüche²² hin zum politischen Kontext als primärem Kontext des individuellen Anspruchs auf Nichtzurückweisbarkeit.²³ Forst fordert dabei eine angemessene Partizipation der von politischen Entscheidungen Betroffenen, die der politischen Gemeinschaft nicht als Bürger angehören.²⁴ Sind die Menschenrechte insoweit janusköpfig, da sie – immerhin – auch politische Rechte sind?²⁵ Menschenrechte besitzen jedenfalls nicht nur Symbolkraft, sondern gelten auch, um – notfalls zwangsweise²⁶ – durchgesetzt zu werden. Gerade der Zwangsgehalt von Rechten erfordert Akzeptanz und Legitimation auf demokratischer Grundlage. Eine Differenzierung politischer Teilhaberechte zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen verringert diese Akzeptanz und damit Legitimation. Der „politische Sinn von Partizipation“ liegt nach Gerhardt nämlich darin,

*dass die horizontale Differenzierung der Gesellschaft, die in einer Vielzahl von Individuen besteht, in vertikale Handlungs- und Entscheidungsstrukturen übertragen wird, die dem Willen der Vielen Rechnung tragen und es dennoch allen ermöglichen, in einem Willen vertreten zu sein.*²⁷

In einem Willen vertreten sein können alle nur dann, wenn alle auch partizipieren dürfen. Deshalb muss das Recht auf demokratische Teilhabe und Mitwirkung als Menschenrecht verstanden werden.

Böckenförde sieht in einer solchen Verbindung der Menschenrechte mit Demokratie allerdings den Nachteil, dass die Menschenrechte

*dann tendenziell an die Demokratie in der Weise gebunden [werden], daß nur dort, wo Demokratie möglich ist, auch Menschenrechte gewährleistet werden können.*²⁸

²¹ Forst, 1999, 69.

²² Forst, 1999, 96.

²³ Forst, 1999, 97.

²⁴ Forst, 1999, 100.

²⁵ Köhler, 1999, 122.

²⁶ Martinsen verweist hier auf S. 128 richtigerweise auf Kants Rechtslehre.

²⁷ Gerhardt, 2007, 356.

²⁸ Böckenförde, 2015, 241.

Böckenfördes Befürchtung einer aus dieser Verbindung resultierenden „Schwächung des Geltungsanspruchs der Menschenrechte“²⁹ ist jedenfalls für das Menschenrecht auf politische Partizipation unbegründet. Dieses setzt zur Geltung als Menschenrecht die demokratische Teilhabe vielmehr gerade voraus. Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit kann es auch in anderen Staatsformen geben. Das Recht auf politische Teilhabe nicht. Es ist mit der Staatsform der Demokratie inhaltlich und strukturell verknüpft. Dies gilt insbesondere, wenn man der Demokratie substantielle Elemente wie die Wertschätzung des Individuums und die Partizipationsmöglichkeit zuschreibt, wie Schulte es richtigerweise tut.³⁰ Zentrales Argument von Martinsen für das Partizipationsrecht ist in Anlehnung an Näsström das Verständnis des „Rechts auf Rechte“ als Menschenrecht auf Demokratie,³¹ da das bloße Bürgerrecht auf Demokratie zu einer Ungleichbehandlung führt, zudem aber auch die Menschenwürde nicht ausreichend schützt.³² Ohne Verbindung zur Demokratie wären die Geltung des Menschenrechts auf Demokratie und die Geltung der Menschenwürde demnach geschwächt. Das Recht auf Teilhabe am demokratischen Willensbildungsprozess ist elementarer Bestandteil einer funktionierenden Demokratie. Wenn Menschen ohne Staatsangehörigkeit das Recht auf Teilhabe versagt bleibt, erschwert es die Akzeptanz politischer Entscheidungen. Demokratietheoretisch wiederum fehlt ein Teil des Ganzen, wenn die politische Partizipation auf bestimmte Menschen beschränkt wird und Staatenlose etc. ausgeschlossen werden.

III. Der Prozess der Menschenrechtsentwicklung

Das „Dilemma zwischen universalem Anspruch und partikularer Verwirklichung“³³ der Menschenrechte möchte Martinsen überwinden, indem Menschenrechte als politische Rechte gesehen werden.³⁴ Sie argumentiert³⁵ mit Pollmanns Menschenrechtsverständnis der zu univer-

²⁹ Böckenförde, 2015, 241.

³⁰ Schulte, 2015, 381, 383.

³¹ Martinsen in diesem Band, 125.

³² Martinsen in diesem Band, 130, die diesbezüglich auf Näsström, 2014, 544 verweist.

³³ Martinsen in diesem Band, 119.

³⁴ Martinsen in diesem Band, 119.

³⁵ Martinsen in diesem Band, 117.

salisierenden Rechte³⁶ und damit einem Prozess der Menschenrechtsentwicklung. Dieser Prozess schließt einen statischen Zustand aus. Vielmehr befinden sich die Menschenrechte in einer Entwicklung, die affirmative Elemente beinhaltet. Der Ansatz Martinsens einer Revision des Menschenrechtsverständnisses ist keine bloß affirmative Interpretation der Menschenrechte, allerdings lohnt sich ein Blick auf Joas' genealogisches Menschenrechtsverständnis. Er nimmt eine Vergangenheitsrekonstruktion vor und dabei die Entstehung von Werten in den Blick. Die genealogische Vergangenheitsrekonstruktion ist für ihn eine Bewusstmachung der Kontingenz des Entstehungsprozesses von Werten.³⁷ Affirmativ wird die Rekonstruktion nach Joas,

*weil der Rückgang auf die Prozesse der Idealbildung, die Entstehung von Werten, unsere Bindung an diese nicht negiert oder uns in einen Zustand souveräner Entscheidung über unsere Wertbindungen erhebt, sondern weil er uns gegenüber dem Appellcharakter historisch verkörperten Sinns öffnet.*³⁸

Meine These im Anschluss an Martinsens Menschenrechtsverständnis geht dahin, dass der Prozess der Menschenrechtsentwicklung immer wieder eine neue Verkörperung von Sinn ermöglicht und Prozesse neuer Idealbildung möglich sind. Joas mag dies im Bereich moralischer Forderungen verankert sehen.³⁹ Dennoch sieht er Menschenrechte nicht als „moralische Vorgabe für politische Handlungen“⁴⁰, sondern als

*das Ergebnis eines spezifischen Sakralisierungsprozesses [...] – eines Prozesses, in dem jedes einzelne menschliche Wesen mehr und mehr und in immer stärker motivierender und sensibilisierender Weise als heilig angesehen und dieses Verständnis im Recht institutionalisiert wurde.*⁴¹

³⁶ Pollmann, 2009, 35.

³⁷ Joas, 2011, 190.

³⁸ Joas, 2011, 190.

³⁹ Joas, 2011, 146.

⁴⁰ Martinsen in diesem Band, 119.

⁴¹ Joas, 2011, 18. Joas versteht dabei „Sakralität“ nicht als ausschließlich religiöses Element, sondern auch als kulturelle Zuschreibung, die auch säkulare Gehalte betreffen kann (S. 18).

Peters gibt zu bedenken, dass menschenrechtlich eventuell ein empirisch nachweisbarer universeller Wertekonsens genügen müsse.⁴² Ein entsprechend anthropologisch „begründbarer“ Wertekonsens stünde allerdings „nicht apriorisch fest, sondern stützte sich auf Beobachtungen und könnte dementsprechend wandelbar sein“⁴³, gemäß Joas als Prozess möglicher neuer Idealbildung.

Auch Martinsens Menschenrechtsverständnis ist in diesem Sinne ein globales Realisierungsprojekt der Menschenrechte hin zu deren universellem Geltungsanspruch.⁴⁴ Das ist die soziale Praxis der Menschenrechte nach Joas⁴⁵ und soziale Praxis ist nicht denkbar ohne politische Gestaltungsmacht. Hier teile ich Martinsens Hinweise auf Gould und den damit verbundenen gerechtigkeitstheoretischen Ansatz⁴⁶ ebenso wie ihre auf Benhabib und Näsström gestützte These, dass politische Partizipation ein entscheidender Aspekt selbstbestimmten Lebens ist.⁴⁷ Selbstbestimmtes Leben ist aber nur durchsetzbar als politisches Menschenrecht auf Teilhabe. Nur so können Abweichungen zwischen Werten und politischer Realität überwunden werden. Joas bezieht das Affirmative auf

*die Bejahung des Appells historisch gebildeter Ideale, die Bereitschaft zur Verwirklichung einst entstandener oder vielleicht sogar angeblich gegenwärtig geltender Werte, von denen die gesellschaftliche Wirklichkeit, die sich mit ihnen schmückt, aber abweicht.*⁴⁸

Exakt diese „Abweichung“ ist das Argument, die Menschenrechte, jedenfalls das Menschenrecht auf politische Partizipation auch als politisches Recht zu verstehen und zu fordern. Hier wiederum spielt Martinsens Hinweis auf das Arendt'sche Dilemma eines einerseits universellen, rechtlichen Anspruchs der Menschenrechte, einer andererseits lediglich partikularen, faktischen und von der Staatsangehörigkeit abhängigen Durchsetzungsmöglichkeit eine Rolle.⁴⁹ Das Problem der „Abweichung“ nach Joas oder das „Universal-Partikular-Dilemma“ Arendts könnten sich

⁴² Peters, Anne, *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht*, Tübingen 2014, S. 380.

⁴³ Peters, 2014, 380.

⁴⁴ Martinsen in diesem Band, 117.

⁴⁵ Llanque, 2011, 237.

⁴⁶ Martinsen in diesem Band, 120.

⁴⁷ Martinsen in diesem Band, 120.

⁴⁸ Joas, 2011, 191.

⁴⁹ Martinsen in diesem Band, 118.

durch Martinsens Verständnis der Menschenrechte als politische Rechte lösen lassen. Sie plädiert dafür, Menschenrechte als politische Rechte zu betrachten, nicht als moralisch-vorpolitische Rechte.⁵⁰ Hierin könnte der Schlüssel – jedenfalls bezogen auf das Recht auf politische Teilhabe – liegen, rechtlichen Anspruch und faktische Durchsetzungsmöglichkeit zu verbinden. Ein wichtiges Argument für Martinsens Auffassung ist die Verbindung eines menschenwürdigen Lebens mit dem Recht auf politische Partizipation.⁵¹ Die Menschenwürde ist bereits ein Recht, welches allen zukommt, Staatsangehörigen, Staatenlosen, Geflüchteten etc. Hier setzt auch Martinsens Diskussion der Option an, das Menschenrecht auf politische Teilhabe von der Staatsangehörigkeit zu entkoppeln. Neben der Menschenwürde ist es das normative Kriterium der Gerechtigkeit, welches für ein Menschenrecht auf politische Teilhabe spricht.⁵² Gerade durch den menschenrechtlichen Sinn der Grundrechte des Grundgesetzes sieht auch Habermas eine Annäherung der Rechtsstellung von etwa Staatenlosen und Staatsangehörigen.⁵³ Martinsen argumentiert in Anlehnung an Peters ergänzend mit dem Erfordernis, Menschenrechtsstandards politisch rechtfertigen zu können⁵⁴ und verweist zur Plausibilisierung ihres alternativen Menschenrechtsverständnisses⁵⁵ auf die politische Wirkungslosigkeit, wenn das Menschenrecht auf politische Partizipation lediglich moraltheoretisch interpretiert wird.⁵⁶ Auch Joas hält es für denkbar, „daß es die Möglichkeit gibt, in der Pluralität konkurrierender Wertsysteme einen erfolgreichen Weg der Verständigung auf eine neuartige Gemeinsamkeit hin zu gehen“⁵⁷. Dieser erfolgreiche Weg der Verständigung kann darin liegen, Martinsens Menschenrechtsverständnis zugrunde zu legen, wenn politische Partizipationsmöglichkeiten und die Relevanz der Staatsangehörigkeit hierfür diskutiert werden.

⁵⁰ Martinsen in diesem Band, 119.

⁵¹ Martinsen in diesem Band, 119.

⁵² Martinsen in diesem Band, 122.

⁵³ Habermas, 2014, 671 f.

⁵⁴ Martinsen in diesem Band, 127.

⁵⁵ Martinsen in diesem Band, 119.

⁵⁶ Martinsen in diesem Band, 134.

⁵⁷ Joas, 2011, 252. Im historischen Rückblick sieht er die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in dieser Tradition (S. 252).

IV. Das staatsangehörigkeitsunabhängige Recht auf politische Partizipation

Ausgangspunkt der Überlegungen Martinsens ist die Feststellung, dass die Staatsangehörigkeit grundsätzlich als Weichenstellung politischer Partizipationsmöglichkeiten fungiert.⁵⁸ Grundsätzlich deshalb, da die politische Mitbestimmung im Bereich der Europäischen Union von der Staatsangehörigkeit teilweise bereits insoweit „entkoppelt“ ist, als lediglich die Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedsstaat der EU erforderlich ist, um die politischen Teilhaberechte in einem anderen Mitgliedsstaat – natürlich unter bestimmten Voraussetzungen – ausüben zu können.⁵⁹ Unter diesen wichtigen politischen Teilhaberechten⁶⁰ sind u. a. das Kommunalwahlrecht nach Art. 22 Abs.1 AEUV, das Wahlrecht zum Europäischen Parlament nach Art. 22 Abs.2, AEUV, der Anspruch auf diplomatischen und konsularischen Schutz nach Art. 23, das Recht der Bürgerinitiative nach Art. 24 Abs.1 und das Petitionsrecht nach Art. 24 Unterabschnitt 2.⁶¹ Bemerkenswerterweise ist die Unionsbürgerschaft mit den politischen Rechten, die damit verbunden sind, zugleich politisches Programm. Ziel ist die Stärkung der persönlichen Verbundenheit des Unionsbürgers mit der Europäischen Union.⁶²

Wenn bestimmte Menschenrechte aber lediglich in Abhängigkeit von der Staatsangehörigkeit durchsetzbar sind, werden diese „Menschenrechte“ faktisch zu Bürgerrechten. Das menschenrechtliche Gerechtigkeitsstopos wird hierdurch nicht nur in Frage gestellt und herausgefordert, sondern beeinträchtigt. Im Bereich politischer Partizipation ist dies problematisch, wie Martinsen unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten zu Bedenken gibt und dabei Potenziale politischer Teilhabe nicht nur beim Nationalstaat, sondern auch in der transnationalen Sphäre sieht, letztlich als Menschenrecht auf politische Partizipation gegenüber dem Staat, gegenüber transnationalen Institutionen und gegenüber der gesamten globalen Zivilgesellschaft.⁶³

⁵⁸ Martinsen in diesem Band, 119.

⁵⁹ Die Unionsbürgerschaft ist keine von der Staatsangehörigkeit autonome Unionsangehörigkeit, aber immerhin mit Rechten verbunden, die das rechtliche Band des Bürgers mit dem EU-Mitgliedsstaat, in dem er die Rechte geltend macht, nicht erfordert (Hatje, 2012, Rn, 8 + 9).

⁶⁰ Hatje, 2012, Rn, 10.

⁶¹ Siehe dazu: Hatje, 2012, Rn, 10.

⁶² Hatje, 2012, Rn, 11.

⁶³ Martinsen in diesem Band, 135.

Diskurstheoretisch sei auf Habermas' Argument verwiesen, wonach es

[f]ür eine verfassungsgebende Praxis [...] nicht [genügt], ein Diskursprinzip einzuführen, in dessen Licht die Bürger beurteilen können, ob das Recht, das sie setzen, legitim ist. Vielmehr bedürfen genau die Kommunikationsformen, in denen sich ein vernünftiger politischer Wille auf diskursive Weise soll bilden können, selber der rechtlichen Institutionalisierung.⁶⁴

Durch die rechtliche Institutionalisierung des Diskursprinzips wird dieses nach Habermas zum Demokratieprinzip.⁶⁵ Dies setzt politische Teilhabe gerade voraus – und zwar für alle Personen. Die entsprechende Partizipation sorgt für die Chance, aus Herrschaft demokratische Selbstherrschaft zu gestalten.⁶⁶ Die Selbstherrschaft ist ein Anspruch, den alle Menschen haben dürfen. Habermas differenziert zwar „zwischen Menschenrechten als moralisch gerechtfertigten Handlungsnormen und Menschenrechten als positiv geltenden Verfassungsnormen“⁶⁷, sieht darin aber keinen Widerspruch zum universalistischen Anspruch dieser Rechte als klassische Freiheitsrechte, die allen Personen Rechte geben, nicht nur den Staatsangehörigen.⁶⁸ Nach Peters würde ein entscheidender Paradigmenwechsel jedenfalls dann vorliegen, wenn es zu einer Emanzipation des Rechtsstatus des Individuums von den Staaten kommen würde.⁶⁹ Der Wohnbürger⁷⁰ wäre von der Angehörigkeit zu einem Staat emanzipiert. Die politische Partizipation des Wohnbürgers erfolgt unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Das staatsangehörigkeitsunabhängige Recht des Wohnbürgers auf politische Teilhabe ist damit ein Menschenrecht.

⁶⁴ Habermas, 2014, 670.

⁶⁵ Habermas, 2014, 670.

⁶⁶ Gerhardt, 2007, 356.

⁶⁷ Habermas, 2014, 671.

⁶⁸ Habermas, 2014, 671.

⁶⁹ Peters, 2014, 361.

⁷⁰ Wohnbürger verstanden als Mensch, der in einem Staat wohnt, dessen Staatsangehörigkeit er nicht hat und durch das Wohnen auch einen größeren Bezug zu dem Staat hat als ein Reisender, der sich lediglich vorübergehend in einem Staat aufhält. Mit Wohnbürger ist somit nicht der „interne Staatsbürger“ im Gegensatz zum „externen Staatsbürger“ gemeint (so definiert Weinmann den Begriff des Wohnbürgers, in: Weinmann, 2016, 317, 323).

V. Durchsetzung des Menschenrechts auf politische Partizipation

Es gibt ein Spannungsverhältnis zwischen den Menschenrechten und der Staatensouveränität, somit den sog. inneren Angelegenheiten eines Staates.⁷¹ Dieses Spannungsverhältnis betrifft die Durchsetzung der Menschenrechte und damit auch die Durchsetzung des Rechts auf politische Partizipation. Martinsens These, wonach nur die Konzeption der Menschenrechte als politische Rechte der politischen Legitimation der Menschenrechte gerecht wird⁷² und zu einer entsprechenden Auslegung der Menschenrechte führt, ist kein Verstoß gegen die Souveränität des jeweiligen Staates und das völkerrechtliche Interventionsverbot. Kokott beispielsweise betrachtet die Einhaltung der politischen Partizipationsrechte der Bevölkerung nicht als innere Angelegenheit eines Staates.⁷³ Entsprechende Interventionsverbote nach der sog. Friendly Relations Declaration der UN-Generalversammlung vom 24.10.1970⁷⁴ gelten nach Kokott nicht bei der Durchsetzung der Menschenrechte, wozu nach ihr die politischen Partizipationsrechte der Bevölkerung gehören. Nach Kokotts Auslegung sind damit allerdings lediglich die Staatsbürger gemeint.⁷⁵ Martinsens Konzeption würde die bisher Nicht-Repräsentierten mit einbeziehen.

Kokott nimmt an, dass die Völkerrechtspersönlichkeit des Einzelnen bei Verletzung dessen Rechts auf demokratische Teilhabe auflebt und der Schleier der Staats-Souveränität sich dann lüftet. Eine Repräsentation der Staatsangehörigen durch den Staat ist dann nicht gegeben.⁷⁶ Wird Demokratie auf alle Wohnbürger erstreckt, liegt eine Verletzung des Rechts auf demokratische Partizipation dann vor, wenn ein Staat nicht alle Wohnbürger repräsentiert. Er kann sie nur repräsentieren, wenn er ihnen demokratische Partizipation ermöglicht. Kokotts rechtliche Feststellung einer völkerrechtsunmittelbaren Verpflichtung zur Beachtung der Volkssouveränität nicht hinreichend repräsentierter Menschen⁷⁷ kann

⁷¹ Kokott, 1999, 176.

⁷² Martinsen in diesem Band, 120 und 134.

⁷³ Kokott, 2004, 517, 531.

⁷⁴ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, UN GA 2625 (XXV).

⁷⁵ Kokott, 2004, 517, 532.

⁷⁶ Kokott, 2004, 517, 532.

⁷⁷ Kokott, 2004, 517, 532.

somit übernommen werden, solange mit „Menschen“ nicht lediglich Staatsbürger, sondern Wohnbürger gemeint sind.

Faktisch unterliegt der Staatenlose, der Nicht-Staatsangehörige etc. der Hoheitsgewalt des Staates, auf dessen Gebiet er sich aufhält. Wohnt er dort, muss er auch politisch partizipieren können. Der reine Aufenthalt in einem anderen Staat genügt für politische Partizipationsrechte aber noch nicht, sonst würden sich die Rechte auf jeden Reisenden erstrecken. Sobald allerdings der Wohnsitz besteht, muss eine demokratische Partizipation möglich sein. Der Wohnbürger kann den Staatsangehörigen dabei nicht ersetzen.⁷⁸ Das ist aber auch nicht Martinsens Ansatz. Sie vertritt – wenn auch mit anderen Worten – die Position, dass die demokratische Teilhabe des Wohnbürgers der demokratischen Teilhabe des Staatsangehörigen angeglichen wird.

VI. Fazit: Demokratische Teilhabe ist ein politisches Menschenrecht

Martinsens Revision des Menschenrechtsverständnisses ist überzeugend, insbesondere vor dem Hintergrund eines Demokratieverständnisses, welches substanziell mit der Wertschätzung des Individuums und dessen Partizipationsmöglichkeiten verbunden ist.⁷⁹ Die von Martinsen geforderte Trennung des Rechts auf politische Partizipation von der Angehörigkeit zu einem Staat berücksichtigt Menschenwürde-, Demokratie- und Gerechtigkeitsaspekte in angemessener und zutreffender Weise. Deutlich wird auch die politische Dimension dieses Menschenrechtsverständnisses, welches es erforderlich macht, das Recht auf demokratische Teilhabe als politisches Recht zu begreifen, da politische Partizipation und Demokratie inhaltlich und strukturell eng und untrennbar miteinander verknüpft sind. Kurzum: Das Recht auf politische bzw. demokratische Partizipation

⁷⁸ Siehe dazu: Bauböck, 2011, 69–70, der in der Ablehnung des nationalen Wahlrechts für Wohnbürger allerdings keinen Verstoß gegen das Prinzip demokratischer Gerechtigkeit sieht, wenn dem Wohnbürger die Staatsangehörigkeit angeboten wird (S. 69). Nach Bauböck „entspricht die Ablehnung des Einbürgerungsangebots einer Nichtinanspruchnahme durch wahlberechtigte Bürger“ (S. 69). Der von mir verwendete Begriff des „Wohnbürgers“ ist allerdings deutlich weiter als der Bauböcks und umfasst neben Menschen, die sozusagen auf dem Sprung zur Staatsangehörigkeit sind, auch Menschen wie Geflüchtete, für die die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes völlig offen ist.

⁷⁹ Schulte, 2015, 381, 383.

ist staatsangehörigkeitsunabhängig; es ist ein politisches Menschenrecht, welches nach dem Ansatz von Martinsen das „Dilemma zwischen universalem Anspruch und partikularer Verwirklichung“⁸⁰ der Menschenrechte überwinden kann. Dies wiederum wäre nicht auf die staatliche Ebene beschränkt, sondern würde neben der transnationalen Ebene auch die globale Zivilgesellschaft einbeziehen.⁸¹ Es ist ein Ansatz, der Mut macht.

Literatur

- Arnauld, A. von* (2016): Völkerrecht, 3. Aufl., Heidelberg u. a.: C. F. Müller.
- Bauböck, R.* (2011): Ein Stakeholder-Prinzip für Staatsbürgerschaft: Ist die Zeit reif?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wer gehört dazu? Zugehörigkeit als Voraussetzung für Integration, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 51–72.
- Böckenförde, E.-W.* (2015): Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte?, in: Lohmann, G./Gosepath, S. (Hrsg.): Philosophie der Menschenrechte, 6. Aufl., Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 233–243.
- Dahm, G./Delbrück, J./Wolftrum, R.* (2002): Völkerrecht, Band 1/2, Der Staat und andere Völkerrechtssubjekte; Räume unter internationaler Verwaltung, 2. Aufl., Berlin: De Gruyter.
- Doehring, K.* (2004): Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg u. a.: C. F. Müller.
- Forst, R.* (1999): Das grundlegende Recht auf Rechtfertigung. Zu einer konstruktivistischen Konzeption von Menschenrechten, in: Brunkhorst, H./Köhler, W./Lutz-Bachmann, M. (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 66–105.
- Gander, H.-H.* (2009): Einleitung, in: Gander, H.-H. (Hrsg.): Menschenrechte. Philosophische und juristische Positionen, Freiburg u. a.: Karl Alber, 7–13.
- Gerhardt, V.* (2007): Partizipation. Das Prinzip der Politik, München: C. H. Beck.
- Germelmann, C. F.* (2015): Kulturelles Erbe als Menschenrecht? – Der Beitrag der Rahmenkonvention des Europarats über den Wert des kulturellen Erbes für die Gesellschaft, DÖV, 853–864.

⁸⁰ Martinsen in diesem Band, 119.

⁸¹ Martinsen in diesem Band, 135.

- Habermas, J.* (2014): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, 5. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hatje, A.* (2012): Art. 20 AEUV, in: Schwarze, J./Becker, U./Hatje, A./Schoo, J.: EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Joas, H.* (2011): Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte, Berlin: Suhrkamp.
- Keller, H./Kühne, D.* (2016): Zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, *ZaöRV*, 245–307.
- Köhler, W. R.* (1999): Das Recht auf Menschenrechte, in: Brunkhorst, H./Köhler, W./Lutz-Bachmann, M. (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 106–124.
- Kokott, J.* (1999): Der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht, in: Brunkhorst, H./Köhler, W./Lutz-Bachmann, M. (Hrsg.): Recht auf Menschenrechte. Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 176–198.
- Kokott, J.* (2004): Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, *ZaöRV*, 517–533.
- Llanque, M.* (2011): Die Genealogie der Menschenrechte, Review Essay, *ZPTh* 2 (2), 237–240.
- Marauhn, T.* (2003): Die Rechtsstellung des Menschen im Völkerrecht. Entwicklungen und Perspektiven, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Näsström, S.* (2014): The Right to Have Rights: Democratic, Not Political, in: *Political Theory* 42 (5), 543–568.
- Peters, A.* (2014): Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pollmann, A.* (2009): Für einen neuen Universalismus. Das politische Projekt der Menschenrechte aus philosophischer Sicht, *Zeitschrift für Politik* 56 (1), 35–50.
- Raap, C.* (2014): Völkerrechtssubjekte, in: Schöbener, B. (Hrsg.): Völkerrecht. Lexikon zentraler Begriffe und Themen, Heidelberg u. a.: C.F. Müller.
- Schulte, A.* (2015): Politische Partizipation in der Einwanderungsgesellschaft: Auf dem Weg zu mehr Demokratie?, *ZAR* 381–391.
- Sebastian, S.* (2013): Geistiges Eigentum als europäisches Menschenrecht, *GRUR Int*, 524–533.
- Stubenrauch, J.* (2010): Ein Menschenrecht auf Wasser, *ZUR*, 521–528.
- Weinmann, M.* (2016): Eine Staatsangehörigkeit „auf Dauer“: der Generationenschnitt als Modell für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht, *ZAR*, 317–324.